

PN-ACE-379

HISTOIRE  
DE  
L'USAID AU SENEGAL

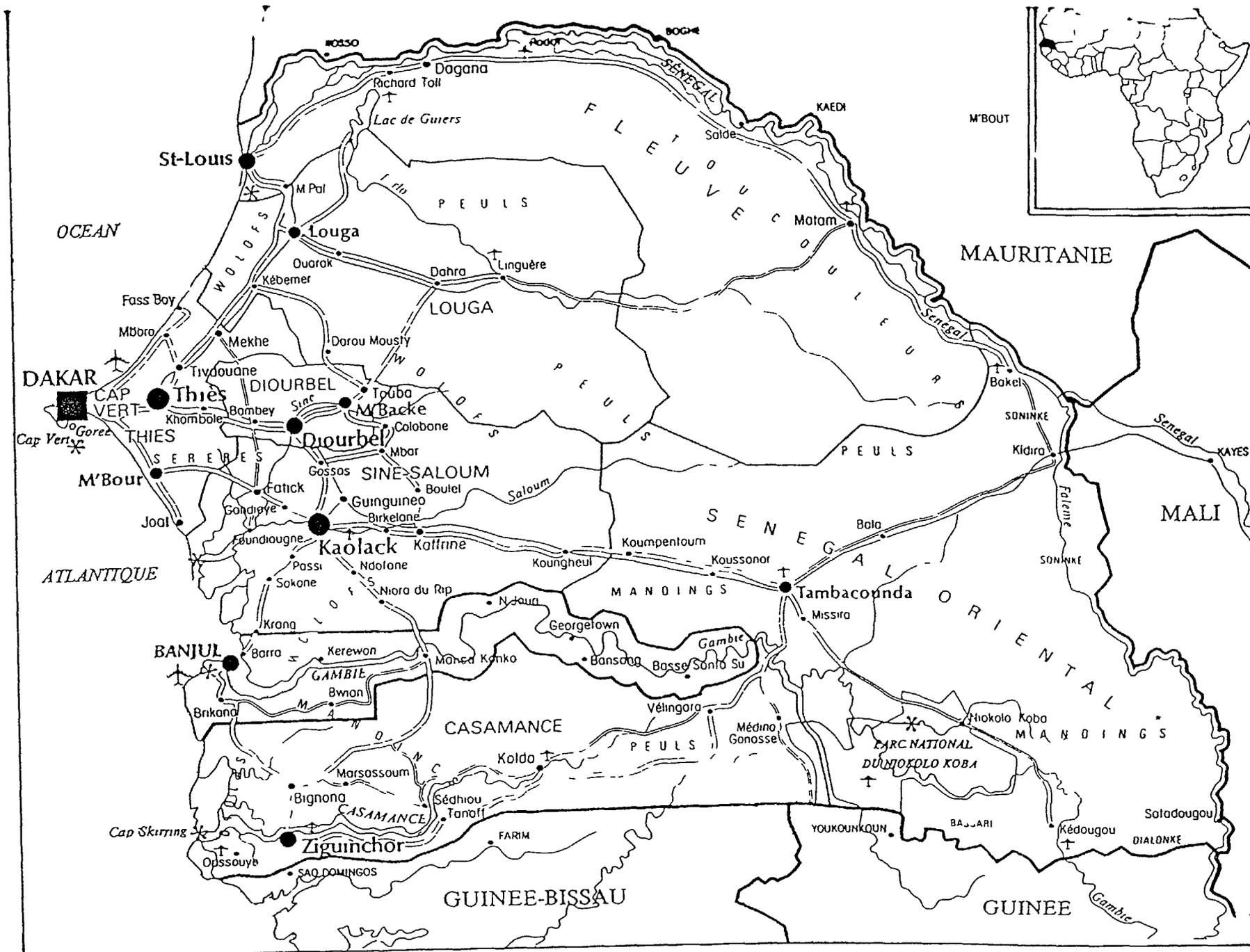
VOLUME II  
RESUMES DE PROJETS



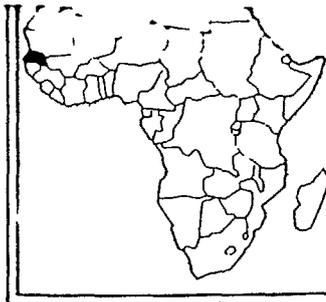
Andres Acedo  
USAID/Senegal

Juin 1995

A



# GAMBIE



## LES VILLES

- Dakar 800 000 hab
- plus de 100 000 hab
- plus de 50 000 hab
- plus de 20 000 hab
- plus de 10 000 hab
- moins de 10 000 ha

## LES COMMUNICATIONS

- Route bitumee
- Route de praticabilite permanente
- voie ferree
- ✈ ✈ Aeroports
- Limite de region
- THIES Chef lieu de region
- \* Centre d interet touristique
- PEULS Groupe ethnique

100 Km

Avril 1982

## TABLE DES MATIERES

### HISTOIRE DE L'USAID AU SENEGAL

#### VOLUME II - RESUMES DE PROJETS

INTRODUCTION		1
RESUME DES RESUMES		2
RESUME DE PROJET		3
Developpement Regional de la Casamance	685-0205	3
Petits Perimetres Irrigués de Bakel	685-0208	7
Santé Rurale au Sine Saloum	685-0210	13
Promotion de l'Emploi des Jeunes YMCA/ORT	685-0222	18
Plan National d'Aménagement du Territoire	685-0233	22
Sante Familiale et Population	685-0248	28
Formation en Gestion Rurale à l'ENEA	685-0256	38
Développement des Collectivités Locales et de l'Entreprise Privee en Milieu Rural	685-0260	41
Soutien à la Production Agricole	685-0269	53
Irrigation et Gestion de l'Eau, Phase I	685-0280	63

- / -

## RESUMES DE PROJETS

### INTRODUCTION

Les Résumés de Projets décrivent quelques uns des projets exécutés par l'USAID au Sénégal au cours des vingt dernières années. Ces projets sont achevés et ont été évalués. Les projets en cours ne sont pas inclus ici, ils sont décrits dans le document intitulé "Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal".

Comme pour l'Histoire de l'USAID au Sénégal, dont ce document constitue le Volume II, les Résumés de Projets sont écrits surtout à l'intention de professionnels du développement, plutôt que pour le grand public non spécialisé. Chaque Résumé de Projet contient cinq sections :

- ◆ Titre et Numéro du Projet. Durée du Projet (Années Fiscales ou le projet a commencé et s'est achevé). Coût Total du Projet en millions de dollars (montant des dépenses financées par les États-Unis seulement). Sources utilisées pour la préparation du Résumé de Projet.
- ◆ Description du projet, basée sur la description donnée dans les éditions précédentes du document "Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal".
- ◆ Exécution du Projet, décrivant la mise en œuvre du projet, les principaux problèmes et contraintes rencontrés au cours de son élaboration et de son exécution. Cette section se base sur les sources citées au début : rapports d'évaluation extérieure en fin de projet, rapports internes de fin de projet de l'USAID/Sénégal ("Project Assistance Completion Reports", PACR), Études et Rapports d'Évaluation Spéciaux de l'USAID/Washington, etc.
- ◆ Réalisations du Projet. Cette section se base sur les sources citées au début.
- ◆ Enseignements Tirés. Cette section se base sur les documents sources cités au début.

Tous les documents sources utilisés pour la préparation de ces Résumés de Projets sont disponibles au Centre de Documentation de l'USAID/Sénégal.

Une attention toute spéciale a été consacrée aux sections "Exécution du Projet" et "Enseignements Tirés", dont le but est de fournir une information qui peut s'avérer utile pour de futures activités : contraintes, attitudes, récurrence de problèmes, événements, erreurs commises dans l'élaboration et l'exécution de projets terminés, etc.

Seule l'information essentielle est donnée, aussi condensée que possible. Cependant, ces

deux sections sont parfois longues en raison de la complexité du projet, de l'abondance de renseignements obtenus, des situations inhabituelles rencontrées, ou de la probabilité de rencontrer à nouveau des situations similaires à celles décrites

### RESUME DES RESUMES

Dans les Resumes de Projets, les sections "Exécution du Projet" et "Enseignements Tirés" montrent que, à travers les années, les mêmes erreurs, les mêmes défaillances, se sont répétées lors de l'élaboration et de l'exécution des projets. Voici celles qui reviennent le plus souvent

- Hypothèses erronées au stade de l'élaboration du projet, dues à une information ou à des données non vérifiées, fausses, dépassées ou non fiables
- Conception du projet trop ambitieuse, non réaliste, trop compliquée. Sous-estimation du financement requis
- Surestimation de la capacité de l'institution exécutante de gérer et exécuter effectivement le projet. Mauvais choix de l'institution exécutante
- Description vague de la délimitation des pouvoirs, des responsabilités de gestion et d'exécution
- Structure compliquée de gestion et d'exécution du projet
- Démarrage lent du projet en raison de problèmes de passation de contrat, spécialement dans le cadre de la procédure de passation de marchés par le pays hôte
- Supervision et suivi défaillants de la part des gestionnaires des projets, des exécutants et de l'USAID. Planification défaillante
- Déviation, au cours de l'exécution du projet, des termes stipulés dans le Document de Projet ("Project Paper") et/ou dans l'Accord de Subvention
- Mauvaise coordination et coopération entre gestionnaires du projet et exécutants. Interprétation divergente, parmi les partenaires du projet, de leurs rôles respectifs et des objectifs du projet
- Informations et données produites par le projet non diffusées, non utilisées
- Non fourniture par le GRS de contribution financière et/ou de soutien logistique en temps opportun

RESUME DE PROJET

DEVELOPPEMENT REGIONAL DE LA CASAMANCE 685-0205  
Duree du Projet AF 78 - AF 86  
Coût Total du Projet 21,4 millions \$

Sources Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Senegal,  
Mai 1984  
Rapport d'Evaluation, auteur non identifié, Mai 1986

DESCRIPTION DU PROJET

L'objectif du projet était d'accroître la production agricole en Basse Casamance en renforçant la SOMIVAC, société régionale de développement rural, et le PIDAC, son organe de vulgarisation, et en reliant ce travail à des expériences et des essais sur le terrain effectués par l'Institut Sénégalais de Recherches Agricoles (ISRA)

L'USAID fournit un support technique, matériel et financier aux trois organismes. Le PIDAC travaillait avec les paysans locaux sur leurs champs de riz, maïs, arachide et mil (pendant la campagne agricole 1982-83, le PIDAC a encadré 62 000 agriculteurs, représentant 3 985 ha de rizières, 1 763 ha de maïs, 6 617 ha d'arachide et 3 264 ha de mil). La station de recherches de l'ISRA à Djiblor qui, dans le passé, avait concentré son action presque exclusivement sur le riz élargit son programme à d'autres cultures et entreprit une étude sur les systèmes d'exploitation.

Le projet établit une ferme semencière de 25 ha en 1981. Autres activités du projet : programme d'alphabétisation et de formation de groupements de producteurs à la gestion des intrants agricoles et du crédit, construction d'entrepôts villageois et zonaux, de digues anti-sel, étude de l'impact du barrage de Guidel (alors en cours de construction par la Banque Africaine de Développement) sur la santé des populations, étude sur le rôle socio-économique de la femme en Basse Casamance, fourniture de soins de santé aux villages, et construction d'un centre de formation, de laboratoires et autres structures pour la SOMIVAC, le PIDAC et l'ISRA.

EXECUTION DU PROJET

L'exécution du projet fut lente au début. L'accord de subvention fut signé en Août 1978, le contrat avec une société américaine pour la fourniture d'assistance technique fut signé en Août 1981.

La première évaluation du projet (Juillet 1981) notait que les hypothèses fondamentales

decrises dans le Document de Projet ("Project Paper", PP) presentaient une vision trop optimiste du potentiel de developpement de la Basse Casamance , de même, le PP n'avait pas accordé suffisamment d'attention a la diminution tres significative de la pluviometrie et a la qualite variable des sols, en tant que contraintes au developpement agricole

L'expérience confirma la justesse de ces conclusions les hypotheses du PP ne surent pas prendre en considération les répercussions du changement de pluviometrie sur la production agricole, en particulier sur l'extension du riz repiqué Le PP supposait egalement l'existence de techniques de culture éprouvées, prêtes à être vulgarisées De telles techniques, convenant aux régions cultivées de la Basse Casamance, n'existaient pas, et ce n'est qu'au cours des trois dernières années du projet qu'un effort substantiel put être fait en matiere de vulgarisation agricole

L'experience montra que la ferme semenciere du PIDAC n'était pas necessaire a la production des semences de qualite distribuees aux agriculteurs La multiplication des semences fut obtenue a travers des contrats passes avec des agriculteurs independants

Le volet Sante decrit à grands traits dans le PP dut être revu, lorsqu'on constata que l'approche proposée faisait double emploi avec des activités déjà prevues par d'autres organismes tels que l'UNICEF Ce volet fut finalement lance à l'automne de 1983

L'analyse institutionnelle du PP surestima la capacite des principaux organismes exécutants du pays hôte a gérer et realiser le projet La SOMIVAC et le PIDAC ne fonctionnaient pas efficacement Cette contrainte eut des effets nefastes sur l'execution du projet et obligea l'USAID a y consacrer beaucoup de temps

La date d'achevement du projet dut être prorogee trois fois

## REALISATIONS DU PROJET

### 1 Production Agricole

- Techniques à employer bien definies A la suite des travaux de recherche appliquee, couples avec l'experience sur le terrain du PIDAC, les agriculteurs purent obtenir des rendements accrus de riz, mais et mil

- Production de légumes accrue grâce a l'irrigation a partir de puits creuses a la main Une pompe manuelle, coûtant environ 75\$, pouvant être fabriquee et reparee localement, fut introduite par le projet L'accroissement de la production de legumes fut aussi le resultat d'un programme de culture intensive utilisant l'humidite résiduelle du sol apres l'hivernage

- Programme reussi de multiplication de varietes améliorées de semences,

grâce aux contrats passés avec des agriculteurs indépendants

- Programme réussi d'enseignement agricole dans les écoles primaires, permettant aux élèves de gagner de l'argent pour couvrir les besoins de l'école. Il donna l'occasion aussi de montrer à des jeunes réceptifs l'usage approprié des engrais, de nouvelles variétés de semences, et de techniques de culture améliorées

- Programme réussi de crédit, offrant des prêts aux paysans pour acheter les intrants qui les aideraient à accroître la production agricole. Les remboursements des prêts furent déposés dans un compte qui, à l'achèvement du projet, servit à financer de nouveaux prêts

- De petites digues anti-sel furent construites, qui protégèrent les rizières, retiennent l'eau d'hivernage et permirent à la nappe phréatique de remonter

- Un département fut créé au PIDAC, chargé de promouvoir l'intégration de la femme à l'effort de développement, et de sensibiliser les gestionnaires sénégalais à la participation des femmes aux activités du projet. Grâce au travail dans les villages des agents féminins, 45 sections féminines furent créées au sein de groupements de producteurs villageois, qui permirent aux femmes de prendre part aux activités du projet

## 2 Action Sociale (Alphabétisation et Santé)

- Programme d'alphabétisation auto-financé lancé en plusieurs langues locales. Les textes didactiques furent utilisés pour renforcer les connaissances techniques des paysans (désherbage approprié, importance de l'eau pure, etc.). Le programme d'alphabétisation fournit aussi aux présidents et secrétaires de groupements villageois une formation élémentaire en comptabilité, qui leur serait utile pour le programme de prêts

- Laboratoire construit pour effectuer les analyses de sang et d'urine nécessaires au suivi des maladies hydriques. Étude menée sur la population habitant la région du barrage de Guidel pour déterminer les effets du barrage sur les maladies hydriques

- Agents de vulgarisation agricole formés à la diffusion de notions élémentaires de santé sur la nutrition, les bonnes pratiques sanitaires et la thérapeutique de rehydratation par voie orale

- Pharmacies villageoises auto-financées mises en place

## 3 Développement à Long Terme

- Obtention pour la SOMIVAC de pouvoirs plus étendus pour passer des marchés. Obtention de l'autonomie de fonctionnement pour le PIDAC

- Développement d'une methodologie permettant a la SOMIVAC d'évaluer l'impact des organes de vulgarisation tels que le PIDAC Mise au point d'un systeme fiable de collecte de donnees agricoles

### ENSEIGNEMENTS TIRES

1 Toute activité future en Basse Casamance devra tenir compte du changement de la pluviométrie, du problème de la remontée du sel et de la qualité variable des sols La gestion de l'eau devrait être une priorité des futurs projets

2 Facteurs importants ayant un impact sur le développement institutionnel de l'organisme exécutant du pays hôte, et sur sa capacité d'exécution de projets a) faculté de prendre des décisions sans délais, de passer commande et de réceptionner les biens achetés au moment voulu , b) systemes comptable et d'inventaire satisfaisant aux normes de l'USAID , c) systeme de notation des employes nationaux, destiné a juger et a sanctionner leur travail

3 Les conditions décrites ci-dessus devraient être en place avant le démarrage du projet A cet effet, le projet devrait inclure dans sa formulation la fourniture d'une assistance technique de "pré-exécution"

RESUME DE PROJET

PETITS PERIMETRES IRRIGUES DE BAKEL	685-0208
Duree du Projet	AF 77 - AF 86
Coût Total du Projet	7,8 millions \$

Sources      Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal,  
Fevrier 1992/Mai 1984  
Etude Speciale d'Evaluation No 34 de l'USAID,  
Decembre 1985

DESCRIPTION DU PROJET

Le but du projet etait d'introduire des techniques de culture irriguée dans 23 villages le long du Fleuve Senegal, dans la zone de Bakel, et de démontrer la faisabilite technique et economique de l'irrigation Les résultats prevus du projet etaient introduction de pratiques améliorées de culture seche, développement de 1 800 hectares de petits périmètres irrigues autour de 23 villages, et meilleure connaissance de la situation sanitaire de la zone La strategie du projet consista a developper l'action déjà entreprise par les paysans pour installer de petits perimetres irrigues , pour cela, le projet aiderait la Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Faléme (SAED), l'organisme d'exécution gouvernemental, à fournir conseils, intrants, et services de vulgarisation aux paysans, et ceux-la fourniraient la main d'oeuvre nécessaire a l'installation des périmètres

Le volet Santé devait aider la population a creer un environnement plus sain en leur apprenant les techniques de soins de sante élémentaires et de contrôle des aménagements hydrauliques Des secouristes, supervisés par des infirmiers, travailleraient dans les cases de sante, fournissant médicaments de base et premiers soins Les cases devaient être auto-suffisantes Le projet financerait également une étude sur les maladies hydriques dans les villages

EXECUTION DU PROJET1      Agriculture Seche

Le Document de Projet dit tres peu sur les strategies à suivre pour ameliorer les culture seches De fait, les activites de recherche, de vulgarisation et de formation relatives aux cultures seches ne furent jamais entreprises

## 2 Agriculture en Irrigue

L'exécution du projet ne fut pas sans peine le CIDR, une ONG française engagée au départ par l'USAID/Sénégal pour la fourniture d'assistance technique, quitta au bout d'un an environ en raison de désaccords sur les salaires, le projet resta sans assistance technique toute une année, avant qu'un contractant américain soit engagé. Pendant l'intervalle, la SAED continua son programme, sous le suivi de l'USAID/Sénégal.

Le soutien technique de la SAED connut des hauts et des bas au cours de ces premières années. Les études topographiques et pédologiques initiales furent mal faites, la SAED eut des difficultés à faire venir à Bakel les bulldozers et autres engins pour niveler le sol et permettre aux paysans de construire les digues et les canaux. Ainsi, les paysans construisirent ces ouvrages suivant leurs propres plans, ce qui causa par la suite des problèmes et des coûts supplémentaires de reconstruction. Les pompes et les pièces détachées n'étaient pas disponibles à temps, la fourniture de carburant était irrégulière, et la frustration était grande.

Les relations entre la SAED et les paysans étaient également tendues, d'autant que ceux-ci, responsables en définitive de la gestion des périmètres irrigués, avaient peu de raisons d'être motivés. Par exemple, suivant les termes du contrat qui les liait à la SAED, les paysans devaient lui vendre tout l'excédent de la récolte non réservée à leur propre consommation, les prix étaient fixés par le GRS, en général bien en dessous des prix pratiqués dans les marchés parallèles de Mauritanie ou du Mali, en particulier pour le riz. Ce ne fut pas surprenant de voir les quantités de riz gardées par les paysans pour leur "propre consommation" augmenter considérablement, au détriment des quantités vendues à la SAED.

Il y eut d'autres mésaventures, et le fossé entre la SAED et les paysans s'élargit au point que ceux-ci décidèrent de ne plus travailler avec la SAED. Chaque partie accusait l'autre de ne pas tenir ses engagements contractuels. Le différend fut porté devant les autorités supérieures, qui ne surent pas trancher. Finalement, la mise en œuvre par la SAED de sa nouvelle politique de décentralisation, et l'action énergique d'un nouveau directeur nommé à la SAED de Bakel, permit aux relations SAED-paysans de prendre un nouveau départ. Ainsi, en 1985, à un moment où les pluies étaient rares, tous les acteurs semblaient s'être engagés à faire réussir l'agriculture en irriguée à Bakel, avec un minimum de heurts.

## 3 Autres Activités Agricoles

Dans sa nouvelle approche, la SAED étendit davantage son soutien aux efforts de diversification des villageois. Un volontaire du Corps de la Paix fut recruté pour travailler avec les villages au développement des arbres fruitiers, surtout les bananiers et les goyaviers. Le personnel de la ferme pilote, principalement l'agronome américain, travailla avec des groupes de femmes et de jeunes au développement des jardins potagers. La ferme entreprit des essais de maïs et de sorgho en irrigués, en plus des essais de riz. Un conseiller américain

en poste a la SAED de Saint Louis mit au point plusieurs dispositifs permettant de faciliter le travail, y compris des décortiqueuses de riz. Ces activités, dont beaucoup furent réalisées par les techniciens pendant leurs heures libres, aiderent à rehausser la nouvelle image de la SAED a Bakel

#### 4 Soins de Sante et Surveillance

Le volet Sante fut traite comme un composant à part, avec des gestions distinctes nationale et locale. Place sous les auspices du Ministère de la Sante (MSP), ce volet devait établir des cases de sante dans 23 villages, où des secouristes et des matrones travailleraient sous la supervision de comites de sante villageois, et gereraient une petite pharmacie de premiers soins auto-financée par un fonds de roulement.

En Decembre 1980, 17 villages disposaient de secouristes et de pharmacie. La gestion et la supervision de ce personnel presenta toutes sortes de problemes, du fait que Bakel était loin des centres regionaux du MSP. Les problèmes d'approvisionnement de produits pharmaceutiques, et de relation entre les activites du departement de Bakel et les autorites sanitaires regionales, ne furent resolus que vers la fin de 1982, lorsque la gestion de ce volet fut transferee a Bakel. En 1985 les secouristes et matrones semblaient travailler encore a leur poste, mais les pharmacies ne semblaient pas couvrir les frais.

L'activite de surveillance sanitaire etait independante et gérée par le Département de Parasitologie de l'Université de Dakar et la Campagne Nationale de Lutte Contre les Parasites. Un medecin senegalais tres qualifie étant responsable des deux organismes, la coordination ne presenta pas de probleme. De 1980 à 1983, des equipes furent envoyees sur le terrain, des etudes de base entreprises, l'incidence de la bilharziose et autres maladies fut suivie et traitée, et des laborantins furent formes et équipés pour continuer la surveillance. Ce volet etait isolé et fut facile à gerer, il attint les objectifs fixés.

#### 5 La Pompe Solaire

Au debut de 1978, un nouvel objectif fut ajouté au projet : tester la faisabilité de l'irrigation par pompage solaire. L'idée de ce nouveau volet vint d'une serie de discussions entre différentes parties, au Sénégal, en France et aux Etats-Unis. Une pompe solaire fut conçue pour tirer l'eau necessaire à l'irrigation de 200 hectares. En cooperation avec le Gouvernement français et la DGRST, l'organisme senegalais charge de la recherche scientifique, un prototype de station de pompage solaire fut installé près de Bakel. En 1982, on dut se rendre a l'evidence : au maximum de sa capacite de pompage, la station ne pouvait irriguer que 32 hectares, au début de 1983 les travaux sur la pompe furent arrêtés.

#### 6 Pisciculture

A la suite des resultats positifs obtenus dans les périmètres irrigués de Dagana et Podor apres deux annees d'efforts, un volet Pisciculture Villageoise fut ajoute au projet en 1982.

Selon le raisonnement suivi dans l'élaboration de ce volet, une partie de l'eau pompée dans le Fleuve Sénégal pour l'irrigation pouvait être déversée dans des étangs piscicoles, fournissant ainsi du poisson pour la consommation et des revenus pour les villages. Les étangs seraient gérés par les groupements exploitant les périmètres irrigués, aides de Volontaires du Corps de la Paix (VCP). Le Fleuve Sénégal n'ayant pas retrouvé l'abondance de poisson d'avant la sécheresse, les étangs piscicoles viendraient satisfaire un besoin exprimé par la population.

Le programme fut lancé en collaboration avec le Département des Eaux et Forêts du GRS, plutôt qu'avec la SAED, cependant, en Mars 1983, la gestion du programme passa à la SAED. En fait, ce programme couvrait tout le Bassin du Fleuve Sénégal, depuis le delta jusqu'à Bakel. Trois VCP travaillèrent dans la zone de Bakel, et deux anciens VCP furent engagés par l'USAID/Sénégal pour suivre les travaux. À la fin de 1983, 12 étangs villageois étaient en chantier dans les périmètres de Bakel, chacun capable de produire deux à quatre tonnes de poisson par an.

Ce volet devait être repris par le Catholic Relief Services au milieu de l'année 1985. À cette date, cinq étangs étaient opérationnels, mais aucun d'eux n'avait donné encore de récolte, pour différentes raisons : élevage déficient des alevins, emplacement des étangs sur des sols poreux, manque d'intérêt de la part des villageois, et tendance des villageois à manger les poissons avant maturité. Un nouveau groupe de VCP devait arriver en Juillet 1985, pour être formé au Sénégal et être ensuite placé, quelques VCP devaient être affectés à Bakel. Compte tenu du succès du programme dans d'autres sites, le programme serait poursuivi.

### REALISATIONS DU PROJET

Quoique le projet n'ait atteint, en termes quantitatifs, que 50% des résultats prévus, le but d'introduire de nouvelles techniques fut atteint.

Des programmes agricoles étaient en cours dans 25 villages. Un total de 3 500 paysans avaient été organisés en 28 groupements villageois. Plus de 900 hectares étaient irrigués, produisant un rendement moyen de 4 tonnes de riz à l'hectare dans certaines zones (voir ci-dessous "Nouveau Regard sur le Projet").

Le projet finança la construction d'une base d'opérations près de Bakel, comprenant une maison d'hôtes, un atelier de réparation de matériel agricole, un magasin de pièces détachées, des bureaux et salles de conférence, et des appartements pour le personnel. Une ferme pilote effectua des travaux de recherche appliquée, produisit des semences et fournit des services de vulgarisation aux paysans. En coopération avec le Corps de la Paix, la pisciculture fut introduite dans la région.

Le projet permit de former la plupart des paysans pratiquant l'agriculture en irriguée dans la zone du projet, ou d'améliorer leurs connaissances, à travers une série d'ateliers de

formation aux techniques de culture tenus dans les villages, et des visites organisées des paysans à la ferme pilote. De plus, les mécaniciens de la SAED furent formés à l'entretien et réparation des pompes, des pompistes furent formés dans les villages, etc. Quatre étudiants furent envoyés aux États-Unis pour suivre une formation de longue durée en agronomie, gestion agricole, et génie agricole.

### ENSEIGNEMENTS TIRES

1 Lors de l'élaboration du projet, les caractéristiques socio-culturelles et économiques de la population cible devraient être soigneusement considérées. Un projet envisageant l'introduction de nouvelles techniques peut avoir plus de succès s'il est lancé dans une zone où les habitants sont plus ouverts et jouissent d'une expérience acquise en dehors de la zone.

2 Une stratégie de gestion de projet sera plus efficace si elle encourage la participation locale à la prise de décisions et si elle permet aux groupements locaux d'utiliser les structures et pratiques propres à la région. Le fait de permettre aux groupements de choisir leurs dirigeants et leur style de gestion, par exemple, développera la durabilité des groupements et donc celle du projet.

3 Des changements de la politique gouvernementale peuvent être nécessaires pour permettre à la population cible de participer effectivement à la prise de décisions relatives au projet. Bien qu'un projet puisse être performant sur le terrain, si les politiques nationales ou régionales (par exemple, la fixation des prix) ne sont pas appropriées, les encouragements qui devraient assurer la durabilité du projet peuvent être insuffisants.

4 Dans un projet, l'approche du "laissez-faire" de la part du bailleur de fonds peut s'avérer une méthode efficace de gestion dans certaines situations. Si le personnel du pays hôte est bien formé, un style moins tatillon de gestion peut susciter parmi ce personnel le sens de l'appropriation du projet. Ce sentiment peut être un ingrédient essentiel pour que les actions clés entreprises se perpétuent après le retrait du bailleur de fonds.

5 Une stratégie visant à encourager la participation des bénéficiaires doit prévoir leur formation globale concomitante. Donner la responsabilité sans fournir les moyens suffisants pour l'exercer peut s'avérer frustrant et improductif. Un programme de formation soigneusement conçu et exécuté peut susciter l'appropriation des objectifs et actions du projet par les bénéficiaires. De plus, une formation appropriée fournie aux gestionnaires moyens et supérieurs peut avoir un impact significatif sur le projet, particulièrement lorsqu'elle est doublée des changements de politique nécessaires.

## NOUVEAU REGARD SUR LE PROJET

Le document "Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Senegal", de Fevrier 1987, presentait ce projet comme un succes a) les rendements avaient atteint 6 tonnes/ha pour le riz et environ 3 tonnes/ha pour le mais - les rendements les plus eleves de tous les perimetres irrigués du Bassin du Fleuve Senegal , b) les hautes performances du projet avaient entraîne une forte demande de nouveaux perimetres irrigues et l'extension des perimetres existants , c) compte tenu des revenus importants obtenus grâce a l'irrigation, et de la forte participation locale à l'aménagement de nouveaux périmètres irrigues, le projet avait plus que doublé les superficies irriguées prevues pour la campagne 1985-1986, estimées a 150 hectares

Cependant, l'évaluation à mi-parcours effectuee en Mai-Juin 1990 du Projet Irrigation et Gestion de l'Eau (685-0280), qui faisait suite au present projet, releva que pas un seul des perimetres irrigues aménagés dans la zone de Bakel depuis 1977 n'avait ete financierement rentable

Le rapport interne final du nouveau projet signala que les donnees utilisees dans le Document de projet avaient ete prises dans les rapports etablis dans le cadre du présent projet L'évaluation du nouveau projet revela que la plupart de ces donnees etaient inexactes et fallacieuses Voir le Résumé relatif au Projet Irrigation et Gestion de l'Eau (685-0280)

RESUME DE PROJET

SANTE RURALE AU SINE SALOUM	685-0210
Durée du Projet	AF 77 - AF 84
Coût Total du Projet	3,2 millions \$

Sources      Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal,  
                          Mars 1983  
                          Rapport d'Evaluation No 9 sur l'Impact du Projet, USAID, Octobre 1980  
                          Rapport d'Evaluation Conjointe GRS-USAID de Fin de  
                          Projet, Juillet 1982  
                          Etude Spéciale d'Evaluation No 20, USAID, "Perspective des Soins de  
                          Sante Primaires en Afrique", Avril 1984

DESCRIPTION DU PROJET

Le but du projet était d'aider le GRS à mettre en place un système pilote, auto-financé, de prestation de services de santé, destiné aux populations rurales de la Région du Sine Saloum (aujourd'hui Régions de Fatick et Kaolack) Le projet devait établir un réseau de 600 postes de santé, avec le personnel sanitaire correspondant, aidé de 1 800 agents de santé communautaires, dans six Départements de la Région

Les activités du projet comprenaient la mise en place de l'infrastructure, la formation du personnel sanitaire villageois, la mise sur pied d'un système de supervision, l'approvisionnement en médicaments et matériel médical, et le financement dégressif du budget de fonctionnement

La responsabilité du fonctionnement du système sanitaire au niveau local était, en grande partie, laissée aux villageois Sous le contrôle des comités de gestion et des conseils ruraux, ils devaient construire les cases de santé et les reapprovisionner en médicaments de base Les clients villageois payaient le coût des produits pharmaceutiques et des services

EXECUTION DU PROJET

En Avril 1980, l'USAID procéda à une évaluation d'impact qui révéla que le projet avait de sérieux problèmes Un tiers des cases de santé villageoises avait déjà fermé, l'évaluation nota que les principaux problèmes concernaient la viabilité financière, le soutien logistique, la supervision, et le reapprovisionnement en produits pharmaceutiques D'autres problèmes relevés concernaient la sélection des agents de santé communautaires (ASC), les moyens de transport requis pour la supervision et le soutien logistique, l'emplacement des cases, le paiement des ASC, et le soutien du comité de santé villageois

Le GRS et l'USAID/Sénégal révisèrent la conception du projet pour résoudre les problèmes cités par l'évaluation. La nouvelle conception mettait l'accent sur la nécessité de : 1) assurer une meilleure structure de gestion, 2) donner une formation supplémentaire aux comités de gestion villageois, 3) revoir la formation des agents de santé communautaires, 4) améliorer le système de réapprovisionnement en médicaments, 5) assurer la viabilité financière des cases de santé. Le projet, tel que revu, limitait les activités à quatre départements de la Région du Sine Saloum, se proposait de centrer les activités sur 20 communautés rurales seulement et sur 60 villages choisis dans ces communautés. Cette limitation volontaire avait pour but de ralentir la mise en œuvre et prendre le temps d'organiser et former plus efficacement les comités de santé villageois, et de développer une infrastructure sanitaire capable de soutenir convenablement le système de santé rurale.

### REALISATIONS DU PROJET

Le projet aboutit à la création d'un système de services de soins de santé primaires comprenant environ 378 cases de santé villageoises, dans quatre des six départements administratifs de la Région du Sine Saloum. Un total de 48 postes de santé publique, avec infirmiers et agents d'hygiène publique, supervisaient les ASC. Chaque case recevait des médicaments de base, dont la vente alimentait un fonds de roulement qui finançait le réapprovisionnement. Visant à la mise sur pied d'un système de santé efficace et autosuffisant dans les villages, le projet prit en charge la formation des ASC et des comités de santé villageois, ainsi que la formation des agents d'encadrement travaillant dans les dispensaires.

Le projet fut évalué conjointement par le GRS et l'USAID/Washington l'été de 1982. L'évaluation recommanda une deuxième phase qui étendrait les activités du projet aux deux départements restants, elle permettrait également de renforcer le système mis en place dans les quatre premiers départements en y incorporant des interventions spécifiques de lutte contre la malnutrition, les maladies évitables par la vaccination, le paludisme et la mortalité d'origine diarrhéique. Ces mesures étaient techniquement simples et peu coûteuses. Une fois perfectionnées, elles permettraient de réduire de façon significative la mortalité maternelle et infantile dans la région, et d'accroître la productivité des paysans pendant la période critique Juin-Septembre de la campagne agricole.

Le Projet 685-0242, Santé Rurale, Phase II, concrétisa les recommandations de l'évaluation.

### ENSEIGNEMENTS TIRES

#### A Conception du Projet

1) La participation communautaire à la gestion et au soutien financiers est essentielle pour préserver la continuité et garantir le soutien permanent des villages. La

disponibilité de ressources extérieures ne devrait pas exclure la participation locale

2) Les techniciens sanitaires des postes de santé sont les cadres sur lesquels repose tout programme de soins de santé primaires. Leur soutien et supervision sont essentiels à l'amélioration des soins de santé villageois. Les techniciens sanitaires méritent que leur soit consacré un effort soutenu de formation, afin de développer leurs compétences et leur permettre un meilleur soutien aux ASC.

3) Les ASC jouent un rôle important dans les activités de prévention, ils maintiennent l'équilibre entre santé curative et santé préventive dans les villages.

4) Les médicaments de base sont vitaux pour asseoir la crédibilité de la case de santé. Le stock initial doit refléter la fréquence d'utilisation des médicaments et non la taille du village.

5) Les contributions du pays hôte doivent être soigneusement analysées pour déterminer si elles peuvent éventuellement avoir des conséquences négatives sur la marche du projet - par exemple, les faibles indemnités allouées au personnel du Ministère de la Santé.

#### B Execution du Projet

1) Le personnel du projet et les personnes recevant une formation dans le cadre du projet, y compris les villageois, devraient avoir droit à l'erreur, sans risque de voir cesser le soutien fourni par le projet. Le développement vient, comme il a été démontré par ce projet, des enseignements tirés des erreurs passées - à condition d'avoir le temps et le soutien nécessaires pour en tirer les leçons.

2) Le succès dans l'exécution dépend autant de la compétence du personnel que de la solidité de la conception du projet. Le charisme personnel ne doit pas être pris pour compétence technique et attachement profond aux objectifs du projet.

3) La capacité des dirigeants et exécutants d'un projet d'affronter les problèmes, de les analyser et d'en chercher la solution est un indicateur des chances de succès du projet.

4) La communication ouverte et le soutien à tous les niveaux sont essentiels au développement et au maintien d'un programme.

5) Le choix bien pesé de l'assistance technique, et la fourniture de cette assistance en temps opportun, sont essentiels à l'exécution efficace du projet.

6) Une formation initiale est très importante, mais tout aussi importante est une formation continue sur le tas. Le contact régulier avec les comités de santé villageois

et leur renforcement est de première importance

7) Les systèmes de collecte et d'analyse de données doivent être bien conçus et simples à utiliser

8) Tous les concepts et matériels didactiques doivent être aussi simples que possible, susceptibles d'être adaptés et maintenus localement

9) Les exécutants du projet doivent savoir juger quel est le moment opportun pour "sevrer" le projet de tout apport extérieur, que ce soit matériel, financier ou d'assistance technique

### C Evaluation du Projet

1) Les évaluations conjointes ont une grande valeur pour tous en tant qu'expérience instructive et sensibilisatrice

2) Le concept occidental de "comptes équilibrés" ne devrait pas servir de critère pour juger la viabilité des cases. La fixation des prix et la vente des produits pharmaceutiques reflètent des pressions et usages sociaux bien ancrés, les villages peuvent alimenter par différents moyens le fonds de roulement servant à acheter les médicaments essentiels

3) À l'avenir, l'évaluation de la participation communautaire aux programmes de soins de santé primaires (SSP) devrait étudier les effets de cette participation sur le processus de développement. En effet, l'action, la prise de décision et le soutien concret aux SSP de la part de la communauté semblent susciter le développement de nouvelles valeurs personnelles et communautaires

### D Gestion

1) La structure administrative décentralisée du Sénégal complète et renforce la participation communautaire aux SSP. Cette structure, qui donne la faculté aux villages de s'organiser et de prendre des décisions, et les y encourage, a eu une influence positive significative sur le développement des soins de santé dans les villages

2) La décentralisation des services de santé, portée jusqu'au niveau du village, a permis au GRS de faire face à une demande de services de santé restée auparavant non satisfaite

Tire de l'Étude Spéciale d'Évaluation No 20 de l'USAID, "Perspective des Soins de Santé Primaires en Afrique", Avril 1984

"La plupart des programmes de soins de santé primaires (SSP) dans les pays en voie

de developpement rencontre des problèmes d'exécution et de viabilité Le programme de soins de sante primaires du Sine Saloum n'est pas l'exception "

"Le principal enseignement tire du programme SSP du Senegal est qu'une évaluation minutieuse et critique, lorsqu'elle est prise au sérieux par le bailleur de fonds et le gouvernement du pays récipiendaire, et qu'ils agissent en conséquence, peut transformer en succès un programme defaillant "

"Cependant, le programme SSP du Sine Saloum connaît des problemes Par exemple, il est en grande partie curatif , il n'a pas réussi à faire adopter des mesures preventives telles que l'enseignement des bonnes habitudes en matiere de salubrité et d'hygiene, de rehydratation par voie orale, l'information et la prestation de services de planification familiale L'accent presque'exclusif du programme sur les services curatifs résulte du fait que, jusqu'a présent, il a fourni, surtout, les services que les clients demandent et qu'ils sont prêts à payer Manquent les types d'activités essentielles de SSP - education, vulgarisation, surveillance - necessaires au changement d'attitude et de comportement qui conduirait a une amelioration à long terme de l'etat de sante "

" Les enseignements tires de l'experience du Sine Saloum dépassent de loin le secteur de la santé et fournissent des renseignements importants a ceux et celles concernés par les programmes de developpement communautaire en general "



etait le GRS

- Le GRS fournit un soutien continu, de haut niveau, au projet et à la formation professionnelle en general Il fournit sans delai des homologues qualifies et la contribution financiere convenue Le GRS mit egalement a disposition du Centre un terrain approprie Le rôle du GRS fut dans l'ensemble l'un des aspects les plus positifs et les plus reussis du projet

Parmi les fautes graves constatees par l'equipe d'evaluation, on peut mentionner (pour ne citer que quelques unes)

- L'Autorisation de Projet et la Demande d'Attribution de Fonds originales contenaient une condition prealable stipulant que, avant tout deboursement de fonds par l'USAID, le Beneficiaire (YMCA) soumettrait à l'USAID un plan relatif à l'engagement d'instructeurs techniques et a la commande du materiel, et un calendrier coordonnant ces actions avec la construction du Centre L'YMCA ne remplit jamais cette condition prealable, mais l'USAID deboursa les fonds

- En raison de l'absence de plan et de calendrier, il fut très difficile à l'YMCA de voir l'ensemble du projet et la relation entre ses differents volets, de mesurer le retard pris a leur mise en place Ceci contribua aussi à la prise de decisions malheureuses par l'YMCA, parmi lesquelles celles de a) faire venir les instructeurs etrangers avant que les installations et le materiel necessaires fussent en place, et b) retarder, comme mesure tardive d'economie, la commande de certains matériels Le retard pris par l'entrepreneur dans la construction du Centre ne fit que compliquer la situation

- La divergence d'interprétation par les partenaires de leurs rôles respectifs, décrits dans le protocole YMCA-GRS d'une part, et dans l'accord YMCA-ORT d'autre part, se vit aggravée par le choc des personnalités et des cultures

- L'YMCA executa son travail dans la croyance qu'elle avait un accord verbal officieux avec l'USAID, selon lequel celle-ci augmenterait le budget original (1,8 millions de dollars) Elle estimait par ailleurs que le montant total mis à la disposition du projet serait probablement de 5 millions de dollars

- L'USAID/Senegal ne suivit pas convenablement l'execution du projet, ne réagit pas au fait que le rythme des dépenses était deux fois plus rapide que celui prévu a l'origine, et que les fonds disponibles ne seraient pas suffisants pour couvrir la duree du projet

Le Rapport d'Evaluation de Fin de Projet signalait

- Sur la base des recommandations contenues dans les rapports de l'évaluation à mi-parcours, de l'évaluation faite en Juin 1981 et de l'inspection effectuée par l'Inspection Générale de l'USAID en Juin 1981, des mesures furent prises pour redresser la situation

"Les parties concernées (USAID, GRS, YMCA, ORT) s'efforcèrent de mieux coordonner les activités et de suivre un plan d'exécution, en même temps qu'elles procédaient aux ajustements nécessaires" Les problèmes d'administration et de gestion continuèrent cependant au cours des années suivantes

- L'enseignement fourni semblait de bonne qualité et apprécié par le secteur industriel. Les programmes de formation mettaient l'accent sur l'application pratique des connaissances acquises. Cependant, les méthodes pédagogiques préconisées par l'ORT ne furent pas toujours appliquées, et le programme d'apprentissage prévu dans le Document de Projet ne fut pas suivi. De plus, l'équipe d'évaluation sentit le danger d'une certaine déviation dans l'approche pédagogique, qui amènerait la formation professionnelle donnée au CFJP plus proche du système d'éducation formelle, ce qui allait à l'encontre du but du projet.

- Le service de placement prévu au projet était inexistant. Le Centre réussit cependant à placer un bon nombre d'élèves diplômés grâce à l'intérêt et aux efforts personnels des conseillers techniques de l'ORT. Les employeurs contactés par l'équipe d'évaluation étaient généralement satisfaits des connaissances et qualifications des élèves qu'ils avaient engagés, et se disaient disposés à continuer de les engager. Cependant, de l'avis des évaluateurs, un nombre significatif de ces employeurs refuserait de payer des salaires d'embauche équitables et d'offrir des chances de promotion aux élèves diplômés.

### REALISATIONS DU PROJET

- Le Centre de Formation et de Promotion des Jeunes (CFPJ) termine, géré par le GRS avec du personnel sénégalais. Des cours offerts en tissage, maçonnerie, travail des métaux, électricité, plomberie, dessin et électromécanique.

- Dans le cadre du programme d'apprentissage, 64 élèves placés en stage dans des entreprises dakaroises au cours de la période Août-Septembre 1983. Ils sortirent diplômés en Juin 1984.

- Environ 50 diplômés placés à plein temps ou à temps partiel.

### ENSEIGNEMENTS TIRES

1 L'hypothèse selon laquelle de jeunes chômeurs ayant abandonné leurs études peuvent être formés et placés dans des emplois productifs ou peuvent s'installer à leur compte, est valable. L'hypothèse que la conception et l'établissement du centre, que sa structure institutionnelle, sont les moyens idéaux d'arriver à ce but, à moindre coût, est par contre problématique.

2 Le projet connut beaucoup de problèmes non pas en raison de difficultés imprévues, mais du fait que les mesures recommandées dans l'accord de subvention ne furent pas appliquées, et du fait que l'USAID déboursa les fonds sans exiger l'application de ces mesures. Au départ, l'accord de subvention n'avait que trop bien prédit les problèmes qui allaient se présenter, et recommanda avec insistance que des précautions fussent prises pour réduire les risques. La plupart de ces recommandations demeurèrent sans suite.

3 La conception du projet et le rapport coût/bénéfice devraient être étudiés pour déterminer si les mêmes objectifs peuvent être atteints, pour un plus grand nombre de bénéficiaires, à travers une approche autre que la création d'une nouvelle institution similaire au CFPJ.



Il y eut des problèmes avec le personnel du projet. Du côté de RSI, l'affectation du premier chef de l'équipe de conseillers techniques fut écourtée de 36 à 24, puis à 22 mois, un deuxième chef d'équipe fut nommé en Juin 1983. Le nombre de mois-personnes de consultants de courte durée fut réduit de façon significative. Du côté GRS, sur trois postes d'homologues sénégalais, seul celui de Directeur de Projet fut pourvu, le poste de Pedologue resta vacant, et le troisième fut occupé par un jeune insuffisamment qualifié. Finalement, le poste de Pedologue fut occupé par un expert engagé sous contrat. Mais la continuité dans le travail fut interrompue lorsque l'homologue du chef d'équipe américain quitta le projet après une année de présence, pour aller en formation.

RSI devait préparer un Plan Opérationnel en coopération avec la DAT, avant Juin 1982, montrant comment les activités prévues dans le contrat de RSI seraient exécutées. En Décembre 1983, date de l'évaluation approfondie, ce plan n'avait pas encore été préparé.

L'évaluation nota que le projet n'avait pas beaucoup avancé. La production de cartes avait pris du retard, la moitié seulement du personnel du GRS prévu avait reçu une formation formelle, la formation avait peu profité au travail du projet, la communication entre le personnel de l'USAID, du GRS et de RSI était défailante, etc.

Lors de son évaluation de Janvier 1985 l'USAID/Sénégal nota que

a Le choix du premier ministère de tutelle avait été malheureux. Le transfert de la DAT du Ministère de l'Habitat au Ministère de la Décentralisation était à peine plus approprié, et n'améliora pas substantiellement la compréhension du GRS du rôle de supervision qui lui incombait, du fait qu'aucun de ces ministères n'avait la compétence technique requise. (L'évaluation approfondie releva que le Département de Géographie de l'Université de Dakar avait à plusieurs reprises exprimé le désir de collaborer étroitement avec RSI, les évaluateurs recommandèrent à l'USAID que RSI fournisse directement ses services à l'Université de Dakar)

b Le Contractant fit preuve d'un certain manque d'autorité, il aurait dû insister davantage pour que le GRS honorât ses engagements plutôt que de risquer de compromettre la réalisation des objectifs du projet. (L'évaluation en profondeur releva que le premier chef d'équipe, un Pedologue compétent, dut s'occuper de détails de coordination, trouver les locaux pour le projet, et assurer d'autres tâches administratives et de gestion, aux dépens de l'élaboration de cartes, de la collecte de données et de son travail de conseil aux experts et homologues du projet. Le chef d'équipe qui le remplaça, un géomorphologue, prit du retard dans l'exécution des tâches techniques dont il était responsable, pour beaucoup de ces mêmes raisons, finalement, il choisit de se concentrer sur ces tâches techniques, aux dépens des tâches administratives et des relations entre RSI et la DAT. Apparemment, un poste administratif avait été prévu dans le budget du projet, mais avait été ensuite supprimé.)

c L'USAID aurait dû appuyer davantage les efforts du Contractant. Le

responsable du projet aurait pu suivre de plus près son exécution et agir en tant que médiateur entre le Contractant et le Bénéficiaire lorsque les problèmes empêchèrent l'avancement du projet

## REALISATIONS DU PROJET

### 1 Cartes des ressources de base et leur interprétation

A la suite de l'évaluation approfondie de Décembre 1983, le nombre de cartes à produire fut révisé et limité à quatre jeux de quatre catégories de cartes thématiques (sols, végétation, aptitudes des terres, géohydrologie), à l'échelle 1/500 000. En Décembre 1984, le travail préliminaire (interprétation et travail sur le terrain) concernant la végétation et les aptitudes des sols était terminé, mais était en retard en ce qui concernait la géohydrologie et les sols. Le travail de mise au point (analyse, dessin, légendes) avait pris beaucoup de retard pour les quatre catégories. L'impression des cartes et la préparation des rapports n'avaient pas commencé encore.

L'équipe d'évaluation de l'USAID/Sénégal recommanda en Janvier 1985 que le projet fût prorogé de six mois afin de finir le travail technique cartographique et l'élaboration des rapports et légendes, et de procéder à l'impression, de façon à ce que l'un au moins des quatre objectifs du projet fût atteint.

### 2 Formation

a) Formation formelle les deux programmes de formation de courte durée aux Etats-Unis (une personne dans chaque programme) furent fusionnés en un seul programme de dix mois pour une seule personne (le planificateur des ressources naturelles de la DAT). Pour ce qui est de la formation dans des pays tiers, trois des quatre cadres moyens prévus furent envoyés à Ouagadougou. Ils furent apparemment déçus du niveau de la formation. Deux des participants allèrent en France pour des études universitaires. Des leur retour de Ouagadougou. Ainsi donc, la formation formelle fut de peu d'utilité pour le projet.

b) Formation informelle quantitativement, la formation sur le tas n'acheva pas les objectifs escomptés. Trois homologues seulement, sur quinze prévus à l'origine, travaillèrent étroitement et en permanence avec les experts étrangers. D'après le personnel du projet interrogé, cette formation fut très peu utile au projet.

La plupart des homologues sénégalais pensaient qu'ils n'avaient pas eu l'occasion d'être formés aux techniques de télédétection thématique, la première contrainte vint du fait que les experts étrangers manquaient du sens de la communication, indispensable pour rendre possible cette formation sur le tas. De même, les relations entre ces experts et leurs homologues sénégalais se limiteront au travail technique individuel, et empêchèrent la

création d'"unmecanisme de reflexion integrée" qui aurait facilite davantage le transfert de technologie L'évaluation approfondie de Décembre 1983 nota que les homologues etaient "cases" dans le programme de travail des experts etrangers, entre les tâches de gestion, de cartographie, formation, et developpement institutionnel qu'ils devaient accomplir Par ailleurs, les homologues désignés n'avaient pas toujours la formation - par exemple en geologie ou en pedologie - leur permettant d'assimiler la formation directe fournie par le geologue ou le pédologue étranger Pressés par le temps, ces experts essayèrent de travailler en équipe avec leurs homologues senegalais, aussi efficacement que possible, sachant que les homologues ne continueraient pas à travailler dans le projet en en qualite de geologues ou pédologues

c) Seminares 95 personnes y assisterent, contre 80 prevues dans les objectifs du projet Cependant, selon certains membres du personnel du projet, la duree des cours etait trop courte, et la formation fournie aux participants ne couvrait que des notions très elementaires de teledetection

### 3 Developpement Institutionnel

L'évaluation faite par l'USAID/Senegal revéla que, depuis le début de l'execution du projet, le volet developpement institutionnel avait ete consideré comme un objectif secondaire, aussi bien par l'USAID que par le contractant et les ministeres senegalais concernes En dépit des efforts et des conseils du personnel de l'Universite de Dakar participant à ce volet, aucun des deux ministeres de tutelle ne fournit l'appui necessaire pour que l'institutionnalisation se produisît, et le personnel sénégalais fut incapable, en fin de projet, de prendre la releve ou de diriger les études cartographiques

L'évaluation approfondie souleva une question fondamentale le but et les objectifs du projet, et les moyens consacrés à leur réalisation, ont-ils jamais été appropriés, réalisables?

On essaya de concentrer les objectifs du projet essentiellement sur les besoins de deux organes différents du GRS le Centre National de Teledetection de l'Universite de Dakar, et la DAT Cette approche etait presente à travers tout le Document de Projet, et culminait dans l'obligation faite au GRS, en tant que condition prealable au deboursement de fonds par l'USAID, de mettre en place une convention de services entre la DAT et l'Université de Dakar

Cependant, ce faisant, deux aspects substantiellement différents furent confondus lors de l'elaboration du projet a) l'assistance technique destinee au developpement institutionnel d'un centre national de teledetection a l'Université de Dakar, et b) l'assistance technique visant simultanément le developpement d'un plan national d'utilisation des terres (dans des limites de temps strictes), et le developpement institutionnel de la Division de l'Amenagement du Territoire (DAT), l'organe du GRS chargé de realiser cet objectif

Ces deux objectifs demandaient une approche totalement différente, et les besoins, en

termes de personnel, materiel, duree, etc ,étaient totalement differents pour chacun d'eux. Penser qu'ils pouvaient être réalisés par un projet de deux millions de dollars, prevoyant deux experts etrangers residents seulement, n'était pas realiste. En d'autres termes, les objectifs du projet, tels que formulés, appellaient reellement deux projets distincts , ce n'était pas possible qu'un seul projet les attint tous les deux.

Paradoxalement, le but du projet - la préparation d'un plan national de mise en valeur et d'utilisation optimale des ressources naturelles du Senegal - avait ete deja atteint. Quelques vingt cartes des ressources de base avaient ete fournies a la DAT par deux projets paralleles des Nations Unies. Au moment de l'évaluation approfondie, un plan préliminaire d'utilisation des terres etait en cours de finition par la DAT pour être soumis aux departements du GRS concernes. Il etait prévu que ce plan, dans sa forme definitive, serait prêt en Juin 1985, pour servir de base au 7eme plan de developpement quadriennal.

Pourtant, les besoins réels du Senegal dans les domaines de la télédetection et des techniques de planification de l'utilisation des terres avaient ete a peine abordes.

### ENSEIGNEMENTS TIRES

#### A Du rapport d'évaluation de l'USAID/Senegal

- 1) Les chefs d'équipe devraient comprendre les procedures de l'USAID, avoir une experience au moins elementaire de la gestion du personnel et, en preparation de leur mission dans le pays hôte, participer à des seminaires d'immersion culturelle.
- 2) La selection de l'organisme d'exécution du pays hôte devrait être basee sur un examen complet des fonctions et qualifications requises pour un projet donne.
- 3) Le suivi de l'USAID devrait inclure la remise en question eventuelle des elements, même fondamentaux, du projet, tels que la selection de l'entite de tutelle, le degre d'engagement du gouvernement hôte, la selection du personnel du contractant, etc.
- 4) Les Programmes d'Execution du Projet devraient indiquer le planning des actions principales et les points de reperes importants , les delais devraient être specifies seulement a partir du moment où les materiels sont reçus, les bureaux agences et les homologues nommés.

#### B Du rapport d'évaluation approfondie de Decembre 1983

- 1) La collaboration entre une universite americaine et une université du pays hôte ne peut pas se realiser à travers des contrats passes avec un departement ministériel du pays hôte. La collaboration directe entre RSI et l'Universite de Dakar aurait constitue le meilleur moyen pour le transfert efficace de la technologie de télédetection, et

constitue le meilleur moyen pour le transfert efficace de la technologie de télédétection, et de savoir-faire en matière de gestion et d'organisation d'un Centre de Télédétection

2) Il est présumé à tort que, dans les projets à budget relativement modeste, on peut faire des économies en demandant au personnel technique de s'occuper aussi des tâches de gestion, avec un minimum de personnel administratif

3) En général, le chef de projet travaillant sous des contraintes de temps et d'argent, essaiera de produire un résultat tangible - un produit par lequel son succès ou son échec technique et financier, ou celui du projet, seront mesurés - aux dépens éventuellement des tâches de formation et d'administration

4) Les problèmes de personnalité ou de relations peuvent être aggravés par a) l'incapacité du directeur de projet du pays hôte à satisfaire les demandes d'assistance et de personnel présentées par ses partenaires, b) l'effet boomerang de la frustration exprimée par le gestionnaire américain qui n'obtient pas ce dont il/elle a besoin (et qu'il/elle est en droit d'espérer, conformément aux accords signés), et qui se voit ainsi freiné dans son travail

RESUME DE PROJET

SANTE FAMILIALE ET POPULATION	685-0248
Duree du Projet	AF 85 - AF 93
Coût Total du Projet	21,03 millions \$

Sources      Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Senegal,  
                          Mars 1993  
                          Rapport d'Evaluation Finale, par Devres, Inc ,  
                          Octobre 1991  
                          Compte-rendu de l'Evaluation du Projet, USAID/Senegal,  
                          Janvier 1985

DESCRIPTION DU PROJET

Le but du projet etait de a) realiser un programme efficace de planification familiale a travers des structures publiques et privees dans tout le Sénégal, et b) améliorer la base de données démographiques pour permettre une meilleure planification du developpement

Le projet, qui faisait suite au Projet Santé Familiale, Phase I (685-0217), comprenait cinq volets principaux 1) extension des services de planification familiale et de sante familiale a tous les centres de santé et a 25% des postes de sante, ainsi qu'a diverses structures privees , 2) formation de personnel médical et auxiliaire, et du personnel d'organisations et groupements appropriés, à la gestion du programme national de planification familiale (PF), 3) soutien aux activites d'Information, Education et Communication (IEC) pour assurer une bonne sensibilisation et une bonne acceptation de la PF et des services de santé , 4) amelioration de la base de données demographiques en vue d'une meilleure planification du developpement, notamment en contribuant au recensement national de 1988 , 5) soutien a l'elaboration d'une politique de population en vue de renforcer l'action des decideurs et planificateurs des secteurs public et prive Environ 10% des ressources du projet etaient consacres a l'accroissement du rôle du secteur privé dans la fourniture de services de PF

On estimait que, à la fin de 1992, un an avant la fin de l'aide de l'USAID au projet, environ 101 100 Sénégalaises en âge de procreer auraient bénéficié du programme, et leurs enfants auraient aussi de meilleures chances de grandir en bonne sante si les naissances étaient plus espacées

Au cours des deux dernières années, le projet mit l'accent sur 1) la consolidation du systeme de PF en place, avec une attention particuliere a l'amélioration de la qualite des soins , 2) le soutien au Programme National de Planification Familiale (PNPF), encore a l'état embryonnaire, et l'integration, jugée essentielle, des activites du projet dans ce Programme

## EXECUTION DU PROJET

En 1989, furent abolis le Ministère du Développement Social (MDS), avec lequel le projet avait été élaboré au départ, et qui l'avait supervisé pendant les cinq premières années, et le Ministère de la Santé (MS), qui avait fourni l'appui technique et le personnel de PF. Un nouveau Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale (MSPAS) fut créé, qui assumait les fonctions des anciens ministères et prit en main la gestion du projet.

A peu près en même temps, les soupçons de mauvaise gestion s'accumulant, le Bureau Régional de l'Inspection Générale de l'USAID ("Regional Inspector General" - RIG) et l'Inspection Générale d'Etat du Sénégal procédèrent à l'inspection du projet. Les deux organismes trouverent de nombreuses preuves de malversation, ce qui entraîna le changement du directeur de projet, de l'agent comptable et du responsable de la logistique, nommés par le GRS.

Egalement en 1989, le Chef du Bureau de la Santé, Population et Nutrition de l'USAID/Sénégal, et le chef d'équipe du contractant américain fournissant l'assistance technique (ISTI) arrivés au terme de leur affectation au Sénégal, quittaient le pays. Leur départ signifia une perte importante d'expérience, de connaissance opérationnelle et de mémoire institutionnelle.

Le programme d'évaluation du projet prévoyait trois évaluations destinées à mesurer l'avancement du projet au regard de ses objectifs, à identifier les problèmes éventuels et déterminer l'information requise pour venir à bout de ces problèmes, et à juger de l'impact général du projet sur le développement du pays.

Les deux premières évaluations n'eurent jamais lieu. Le projet fonctionna pendant cinq ans et demi sans qu'il y ait eu d'examen extérieur exhaustif du programme. L'évaluation finale (et unique) fut entreprise pendant la sixième année du projet (1991). L'équipe d'évaluateurs eut beaucoup de mal à trouver les données de base et les personnes capables de l'aider à comprendre les dossiers et les rapports, ou à obtenir des informations de première main quant à ce qui s'était "réellement" passé dans des cas spécifiques.

### 1 Administration et gestion du projet

La supervision du projet par deux ministères entraîna des processus verticaux de gestion et parfois l'établissement de programmes parallèles. Ce développement vertical et parallèle coupa la PF des autres activités du projet, et fut la cause de frustration et de rivalités entre ministères.

Au sein du projet, chacun des trois volets fonctionna, dans une large mesure, de façon indépendante. La coordination entre volets et avec les régions était mauvaise. Avec la création du MSPAS, la coordination s'améliora, des réunions hebdomadaires se tinrent à l'échelon central. Cependant, ces réunions s'avérèrent inefficaces en raison des nombreux

dossiers a traiter dans un temps limité Un conseiller fut enfin nomme au MSPAS pour assurer le suivi des questions relatives au projet

L'investigation effectuee en 1989 par le RIG et le GRS eut pour resultat de laisser le projet pratiquement sans direction du cote du GRS, et de suspendre la plupart des activites du projet L'USAID et ISTI prirent un role plus actif pour combler le vide, leurs interventions allant de la definition des plans d'execution du projet au controle du compte budgetaire local par ISTI Le personnel du GRS affecte au projet n'etait pas tenu informe par ISTI de la gestion des fonds du projet, ne recevait pas les rapports etablis par les consultants, ne participait pas a la selection des contractants, etc - et le prenait mal

Au moment de l'evaluation de 1991, la situation changeait deja, et le role de la nouvelle direction devenait plus important Cependant il restait encore a faire pour mettre au clair et redeterminer les roles, et transférer davantage de pouvoirs et de responsabilite a la partie senegalaise

Du cote financier, en raison du non versement par le GRS de sa contribution, les ressources etaient insuffisantes pour couvrir les frais de fonctionnement des vehicules, le carburant, les indemnites de deplacement, la formation au Senegal, l'eau, l'electricite, etc Beaucoup de fonctionnaires et d'employes du projet croyaient, a tort, que cette situation etait due au "gel" par l'USAID de la contribution americaine en monnaie locale L'USAID ne pressa pas le GRS de faire face a ses engagements financiers, et ne fournit pas de fonds pour compenser le non versement par le GRS de sa contribution en monnaie locale

## 2 Information, Education et Communication (IEC)

Le programme IEC fut, en general, bien planifie et execute Centre principalement sur la PF et l'espace des naissances, il avait pour objectif secondaire de fournir des informations sur les maladies sexuellement transmissibles (MST) et sur la fecondite Le probleme des MTS et du SIDA, en raison de son caractere complexe et unique, ne recut pas l'attention speciale qu'il meritait

La planification globale de l'education, bien faite, faisait appel a un large eventail de professionnels et techniciens Cependant, le planning detaille - l'identification des sous-groupes specifiques de population, et le developpement de strategies specifiques pour les attendre - n'etait pas adequat

La campagne dans les mass media fut particulierement remarquable, combinant recherche du message, planification conjointe, creativite et travail en etroite liaison avec l'Office de Radio et Television du Senegal (ORTS)

Un grand nombre d'agents IEC et de volontaires communautaires furent formes a la communication dans le domaine de la PF Ces volontaires furent cependant repartis dans les six Regions du projet de facon disproportionnee Leur affectation et leur performance

dans certaines zones ne furent pas celles que l'on esperait, en raison probablement du manque de rémunération ou de motivation

Un objectif primordial du projet - la participation des agents de la Sante aux activités d'IEC en PF, en particulier les sages-femmes travaillant dans les centres et les postes de sante - ne fut pas atteint. Les supports audiovisuels et imprimés produits furent utilisés de façon inefficace.

La supervision des effectifs fut insuffisante en raison du manque de véhicules, de carburant, et d'indemnités de déplacement après 1989, et des programmes et calendriers de supervision peu réalistes imposés au personnel d'encadrement.

Une recherche importante fut entreprise en IEC. Des données sur la population et ses caractéristiques socio-culturelles globales furent mises à la disposition des planificateurs des activités IEC. Cependant, beaucoup de ces données étaient trop générales, et leur interprétation n'était pas exploitable aux fins d'IEC. Aucune recherche significative ne fut entreprise pour déterminer les connaissances, les attitudes et les pratiques des Sénégalais en matière de MST et de SIDA.

Un élément important du projet, l'Éducation à la Vie Familiale, ne fut pas traité suffisamment. La réticence du Ministère de l'Éducation, jusqu'en 1989, à autoriser l'introduction des questions démographiques dans les programmes d'enseignement primaire et secondaire fut un obstacle de taille aux efforts du projet.

Les leaders communautaires furent sensibilisés indirectement, à travers la presse et la télévision, mais il n'y eut pas de campagne concertée, spécialement conçue pour atteindre ces leaders nationaux, régionaux ou locaux, religieux, politiques ou traditionnels.

Aucune évaluation de l'audience ne fut faite, avant ou après la campagne. Aucune évaluation ne fut faite du travail accompli par le personnel formé par le projet. En conséquence, il était impossible à ce personnel d'évaluer le succès de ses efforts et de prendre des mesures correctives. On ne constitua pas d'archive du matériel produit dans le cadre du projet, ce qui priva les futurs planificateurs d'une base qui leur permettrait de développer de nouveaux programmes, et empêcha l'équipe d'évaluation du projet d'effectuer un travail exhaustif.

### 3 Services cliniques de Planification Familiale

Le projet accrut la disponibilité des services de PF destinés à l'ensemble de la population. Le nombre de cliniques de PF passa de 17 en 1985 à 123 en 1990, et pendant la même période le nombre de clients actifs passa de 8 543 à 39 000.

Bien que les cliniques se fussent améliorées, le système ne fut pas géré efficacement. Certaines cliniques étaient débordées, alors que d'autres étaient sous-employées, les

ressources financières destinées à leur fonctionnement étaient allouées sans tenir suffisamment compte de leurs besoins réels, etc

La qualité des services fournis dans les cliniques laissait à désirer les femmes n'étaient pas convenablement informées sur les avantages et inconvénients des différentes méthodes contraceptives, elles ne recevaient pas d'instructions détaillées pour l'utilisation appropriée de ces méthodes, etc

Le nombre de sages-femmes et de médecins formés dépassa les objectifs du projet, mais peu d'infirmières reçurent une formation en PF. Cependant, un noyau de formateurs nationaux fut créé, rendant ainsi possible l'institutionnalisation de la formation dans le pays

Les données de PF recueillies dans les cliniques étaient inexactes et peu fiables. La collecte de données fiables était rendue difficile par le manque de guides ou de protocoles, de définitions claires des catégories de données, la formation insuffisante des sages-femmes et agents de PF, la non disponibilité des dossiers des clients, etc

Les cliniques de PF ne furent pas supervisées de façon adéquate par le personnel d'encadrement national ou régional. Raisons données : manque de fonds pour payer les frais de voyage et les indemnités de déplacement, le carburant, confusion au niveau de la structure quant aux rôles respectifs, etc. Les cliniques des secteurs parapublic et privé furent par contre très bien supervisées.

#### 4 Maladies sexuellement transmises (MST) et stérilité

L'exécution du projet n'accorda pas une attention suffisante au traitement des patients souffrant de MST et de stérilité. Les services offerts aux malades étaient mal fournis et de mauvaise qualité. On ne fit pas un usage adéquat des laboratoires pour le diagnostic des cas de MST.

Il y eut peu de coordination entre le volet MST du projet et les programmes nationaux de lutte contre les MST et le SIDA. Les agents de PF ne reçurent pas de formation en matière de conseils spéciaux aux malades, dépistage, etc. Le matériel et les fournitures destinés aux laboratoires MST restèrent entreposés pendant 18 mois avant d'être mis en usage.

#### 5 Recherche bio-médicale et psycho-sociale

Aucun programme de recherches ne fut élaboré, alors que beaucoup de travaux furent effectués, et personne ne se vit confier la responsabilité de diriger l'effort global de recherche. Aucun processus ne fut mis en place pour étudier les propositions d'études, évaluer et diffuser les résultats des recherches. Aucune bibliothèque ne fut établie pour rassembler les rapports et communications relatifs à ces recherches.

La recherche opérationnelle ne fut pas bien dirigée. Le processus de coordination souffrit

de graves deficiences Les résultats ne furent utilisés ni diffusés Des enquêtes prévues ne furent pas realisees

Trop de recherches bio-medicales, psycho-sociales et académiques furent menées, en comparaison des besoins en recherche operationnelle

#### 6 Construction et rénovation de Structures Entretien du materiel

Le projet réussit plus ou moins à achever le programme de construction et de renovation de structures sanitaires, dépassant la capacité du système de santé a faire effectivement usage des centres de PF nouvellement construits ou agrandis

Le materiel manquait dans 67% des centres Le materiel disponible dans certains centres etait mal entretenu

#### 7 Gestion logistique des contraceptifs

Afin de coordonner la fourniture de contraceptifs, les bailleurs de fonds, principalement l'USAID et le FNUAP, mirent en place un comité charge de contrôler les besoins en produits contraceptifs

Les stocks etaient generalement suffisants aux niveaux central et régional Cependant, dans les cliniques de PF visitees par l'equipe d'evaluation, les ruptures de stock se produisaient de façon periodique Le probleme d'approvisionnement provenait des faiblesses du systeme de distribution (la raison donnee etait souvent le manque de véhicules ou de carburant du projet au niveau regional)

Le contrôle des stocks etait mal assuré aux niveaux central et des cliniques aucun systeme de contrôle clair, absence de cartes d'inventaire ou de registres des stocks a la pharmacie centrale, aux niveaux regional et des cliniques, methodes disparates de gestion des stocks

L'information produite par le système de gestion mis en place ne fournissait pas les données et rapports nécessaires à la gestion logistique Les donnees recueillies a travers le système etaient contradictoires, les chiffres disponibles au centre de gestion logistique etaient différents de ceux enregistres par les cliniques

Le personnel charge de la logistique n'avait pas ete suffisamment forme à beaucoup de concepts de base de ce type de gestion

#### 8 Integration de la femme dans le developpement (IFD)

Les tentatives pour developper de petits projets permettant aux femmes de générer leurs propres revenus, et pour leur rendre plus accessible l'information sur la PF, n'eurent pas de

succes

Quelques uns seulement des 62 sous-projets IFD envisagés dans l'Accord de Subvention remplirent les conditions minimales pour avoir accès au crédit offert dans le cadre du projet

L'agence gouvernementale chargée de la gestion des projets de développement villageois ne semblait pas disposée à fournir le personnel de direction et d'exécution nécessaire pour administrer les sous-projets IFD, le personnel du projet n'était pas équipé pour s'occuper des formalités institutionnelles nécessaires à la gestion de ces sous-projets

Ces activités au profit des femmes semblaient être marginales par rapport à l'effort principal du projet, axe sur les cliniques

#### 9 Activités du projet dans le secteur privé et parapublic (SPPP) Marketing Social des Contraceptifs (MSC)

Les agents travaillant dans les cliniques du SPPP étaient très motivés, les structures et le matériel semblaient bien entretenus. Les salaires payés au personnel des cliniques du SPPP étaient souvent plus élevés que ceux du personnel du secteur public

Les activités de santé familiale et de PF menées par les institutions du SPPP étaient généralement conformes à la politique sanitaire du Sénégal et servaient les objectifs du projet. La satisfaction des clients fréquentant les cliniques PF du SPPP pouvait se comparer avantageusement à celle des clients des structures du secteur public. Cependant, à première vue, si le financement USAID venait à s'arrêter, d'autres fonds n'étaient pas disponibles pour continuer de soutenir les cliniques du SPPP

Un effort considérable fut consacré à la planification et à l'élaboration d'un programme de MSC pour le Sénégal. Le soutien politique de secteurs clés avait été acquis, mais l'appui du Gouvernement et du corps médical faisait défaut

#### 10 Amélioration des données démographiques de base

Conformément au cadre logique du projet, les rapports de base relatifs à la population furent publiés dans les trois années qui suivirent le recensement. Par contre, les enquêtes démographiques régionales ne furent pas menées comme prévu

L'information préparée par le Bureau National du Recensement (BNR) ne fut pas suffisamment diffusée aux cliniques et autres utilisateurs, ou ne fut pas employée par ceux-ci. Les enquêtes et données du recensement ne furent pas exploitées à fond dans la planification et l'évaluation de l'impact du programme PF

La formation au Sénégal, et celle de longue et de courte durées à l'étranger, furent réalisées comme prévu, et procurèrent au personnel du recensement les connaissances qui lui

manquaient

Durant le projet, quatre Directeurs se succéderent au BNR, qui fut réorganisé à plusieurs reprises, ces changements entravèrent la continuité et la cohérence du volet BNR du projet

## REALISATIONS DU PROJET

Le projet atteint la plupart des résultats prévus, de fond comme de forme. Le nombre de centres fournissant des services de PF dépassa l'objectif du projet

A la suite de l'évaluation, 1) des mesures furent prises pour renforcer les activités clés du projet et pour assurer leur intégrité financière, afin de parachever les objectifs dans les limites de temps, 2) un système de gestion logistique, une stratégie de recherche, et des critères spécifiques pour les sous-projets PFD furent élaborés, 3) les produits IEC furent revus

### 1 Meilleure conscience des facteurs démographiques

Le projet aida à accroître la conscience des planificateurs et décideurs sénégalais de l'importance des facteurs démographiques dans la planification du développement. Le résultat fut l'adoption, en Avril 1988, de la Politique Nationale de Population, et la mise en vigueur, en Mars 1990, de la Politique Nationale de Planification Familiale

### 2 Accès accru aux méthodes modernes de planification familiale

La campagne IEC de 1988-1989 réussit à améliorer la perception et l'acceptation générales de la PF

Le nombre d'utilisateurs actifs de contraceptifs fréquentant les cliniques du secteur public passa de 7 500 en 1985 à 29 890 en 1990. Dans le secteur privé, le chiffre passa de 1 000 utilisateurs en 1985 à 9 111 en 1990. Au regard de l'objectif du projet, qui prévoyait à l'origine 200,000 utilisateurs en 1992, on comptait, en 1990, 70 107 utilisateurs de méthodes modernes de contraception dans l'ensemble des secteurs

### 3 Formation

La création d'un noyau de formateurs nationaux fut un succès remarquable du projet. Avec l'institutionnalisation de la capacité de formation dans le pays, il y eut davantage de formation sur place au Sénégal, moins de formation fournie aux Etats-Unis, et les objectifs de formation prévus au projet furent dépassés (le nombre de sages-femmes et de médecins formés fut supérieur au nombre escompté)

Le projet fournit au personnel du BNR une assistance technique et une formation utiles en

demographie et en méthodologie de recensement. La formation et les séminaires en politique de population, et sur l'impact de la croissance démographique sur le développement, aidèrent le GRS à acquérir une meilleure conscience des questions démographiques, et contribuèrent au développement d'une politique nationale de population.

#### 4 Amélioration des données démographiques de base

Une activité importante du projet fut l'amélioration des données démographiques de base. Cette activité permit de comprendre plus clairement la relation entre croissance démographique rapide et développement économique et social, et par là permit une planification plus efficace du développement. Deux importantes enquêtes, démographique et de PF, et un recensement national de la population, furent réalisés pendant la durée du projet.

### ENSEIGNEMENTS TIRES

#### 1 Conception du projet trop compliquée, financement insuffisant

- a) Le but du projet était trop optimiste, trop peu réaliste pour être atteint dans les limites de temps proposées, compte tenu du contexte culturel et politique du Sénégal au moment de l'élaboration du projet.
- b) Les volets du projet étaient trop nombreux pour être convenablement gérés par l'USAID, le GRS ou le Contractant dans la durée prévue du projet. Les activités à exécuter sous chaque volet étaient trop nombreuses, et leur centre d'intérêt trop vaste.
- c) En raison de la dispersion du pouvoir de décision entre les nombreux volets du projet, il était difficile de savoir, dans grand nombre de cas, à qui incombait finalement la responsabilité de prendre les décisions.
- d) Le volume de ressources financières fourni par l'USAID et/ou le GRS était insuffisant pour soutenir le grand nombre de volets et d'activités. Le système comptable du GRS s'était avéré inefficace pour contrôler les avances de fonds américains.
- e) La formation et l'assistance technique fournies par le projet s'avèrent insuffisantes pour développer adéquatement, en nombre et en qualité, la capacité du personnel local technique et administratif de soutenir tous les volets et activités du projet.
- f) L'USAID devrait tenir compte de la capacité du GRS de soutenir financièrement le projet, et vérifier si l'engagement financier du GRS est tenu.
- g) L'USAID devrait préparer des accords de subvention flexibles liant les

contributions de l'USAID à la satisfaction de critères de performance ou autres, prédéterminés

## 2 Evaluation du projet

a) Dans des projets d'envergure, les divers volets devraient faire l'objet d'évaluations techniques séparées avant qu'une évaluation globale du programme, et de la gestion de celui-ci, soit entreprise

b) L'absence de critères d'évaluation, de système de collecte de données opérationnelles, et le manque de temps de la part de l'équipe d'évaluation, ont limité l'évaluation en profondeur des problèmes de gestion

c) Le GRS pressa les évaluateurs de porter une attention particulière à l'administration du projet, spécialement au rapport coût/efficacité des divers volets. Si l'efficacité de la gestion du projet, du point de vue capacité d'assurer sa durabilité, était un but du projet, l'Accord de Projet aurait dû contenir des critères d'évaluation pour mesurer cette efficacité

## RESUME DE PROJET

FORMATION EN GESTION RURALE A L'ENEA 685-0256  
Durée du Projet AF 82 - AF 88  
Coût Total du Projet 3,1 millions \$

Sources Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Senegal,  
Février 1987  
Rapport de fin de projet, USAID/Senegal, Juin 1988

### DESCRIPTION DU PROJET

Le but du projet était de rendre l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA) apte à former les cadres moyens du développement rural aux techniques de gestion de la conception, l'exécution et l'évaluation de projets. Le programme de formation visait à encourager l'emploi et l'autosuffisance en milieu rural.

L'ENEA a été pendant de nombreuses années la principale institution de formation des agents du développement rural de l'Etat. Le projet s'appuyait sur le système de formation mis en place à l'ENEA, qui combinait beaucoup de travaux pratiques et cours théoriques. A travers l'assistance technique et la refonte du programme, le projet a mis au point des techniques de "formation de formateurs" qui ont procuré aux organisations locales des compétences en gestion de projet. Le projet comportait également un volet de formation en alphabétisation, destiné à aider les diplômés de l'ENEA à lancer des projets d'alphabétisation en milieu rural. L'ENEA accueillait aussi des étudiants étrangers en provenance d'autres pays du Sahel, ce qui a donné au projet un impact régional.

Le projet fournit une équipe d'assistance technique composée de trois personnes venant de Texas Tech University, ainsi que des consultants à court terme. Par ailleurs, des enseignants de l'ENEA furent envoyés aux Etats-Unis pour une formation en gestion dans le cadre du projet. Un contractant américain elabora des techniques d'alphabétisation sur le thème de la gestion, qui furent utilisées pour former les formateurs en gestion.

### EXECUTION DU PROJET

Le projet fut exécuté dans les délais prévus. Tous les intrants et autres éléments furent mis en place. L'exécution fut efficace et les objectifs annuels furent atteints.

Bien que le projet réussit à accomplir les objectifs fixés, la capacité de l'ENEA de faire fructifier le savoir-faire acquis ou de traduire le succès du projet en programmes de formation significatifs, fut restreinte par un certain nombre de réalités qui ne furent pas

perçues au moment de l'élaboration et de l'autorisation du projet

Ces contraintes tenaient a a) une structure de gestion verticale ne convenant pas a une institution académique , b) un manque de communication régulière entre l'ENEA, les organismes qui l'utilisaient et les autres institutions de formation, aussi bien gouvernementales que privées, c) une bureaucratie lourde qui gênait la planification et l'exécution de tâches routinières à l'ENEA , d) un manque de soutien financier fiable du GRS, ce qui rendait problématiques les achats et les dépenses , e) une politique de formation du personnel, d'assignation des tâches et de promotion arbitraire, souvent sans rapport avec les capacités ou les mérites des individus

En raison de cet état de choses, le personnel de l'ENEA, dans son ensemble, était peu motivé, ou motivé uniquement par des considérations pécuniaires Beaucoup de membres se plaignaient des conditions de travail et voulaient quitter Parmi eux se trouvaient plusieurs diplômés de Texas Tech qui, à leur retour à l'ENEA, ne se virent pas confier des postes d'enseignement en rapport avec la formation reçue

La mise en place d'un atelier de formation pratique constitua une innovation à l'ENEA Cette méthode de formation offrait de grandes possibilités pour accroître systématiquement les compétences du personnel enseignant

Le volet du projet relatif à la gestion de l'information mit en valeur le travail de la bibliothèque et de l'unité de recherches de l'ENEA, en ce qu'ils facilitaient au corps enseignant l'échange efficace d'informations au sein de l'ENEA Cependant, les informations produites par les divers départements de l'ENEA ne furent pas toujours diffusées à tous les départements

### REALISATIONS DU PROJET

Neuf des dix participants finirent leurs études universitaires avec succès Sept nouveaux cours en gestion furent ajoutés au programme général et aux programmes spécialisés de l'ENEA Un manuel de formation fut traduit en quatre langues nationales, des matériaux didactiques furent testés et disséminés Sept séminaires et ateliers de formation en gestion et en informatique furent organisés, ainsi que deux sessions de formation sur le tas pour les diplômés de l'ENEA

Le projet permit à l'ENEA d'améliorer ses cours spécialisés et sa capacité de formation en gestion rurale, de développer la compétence du personnel enseignant, et de recentrer davantage son programme

ENSEIGNEMENTS TIRES

1 Sans certaines reformes, telles qu'une reelle decentralisation et un soutien financier effectif de la part du GRS, le developpement de l'ENEA aura un impact limite sur la scene nationale

2 Les colleges specialises de l'ENEA devraient fonctionner en tant qu'entites independantes, avec pouvoir de mener leurs propres projets de recherche Ceci leur faciliterait la passation de conventions et mettrait en valeur leur efficacite

RESUME DE PROJET

DEVELOPPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE L'ENTREPRISE PRIVEE EN MILIEU RURAL	685-0260
Durée du Projet	AF 84 - AF 94
Coût Total du Projet	15 millions \$

Sources      Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal,  
                         Mars 1993  
                         Rapport d'Evaluation Finale du Volet ONG, par  
                         DATEX, Inc , Juillet 1991  
                         Rapport d'Evaluation Finale du Volet Petites  
                         Entreprises, par Social Consultants International,  
                         Inc , Janvier 1994

DESCRIPTION DU PROJET

Le but du projet était de permettre aux groupements villageois et petits entrepreneurs de gérer et d'entretenir leur développement de manière autonome. Le projet comprenait deux volets : 1) des subventions aux ONG nationales et américaines afin qu'elles aident les organisations villageoises (OV) par la formation, des conseils techniques et du crédit, à planifier et réaliser des activités productives financièrement viables, et 2) un fonds de crédit aux petites entreprises (PE), offrant des prêts suivant des critères commerciaux rigoureux, au taux d'intérêt légal le plus élevé en vigueur.

Les activités du projet se déroulaient au départ dans les régions de Kaolack, Fatick, Thies, Diourbel et Dakar. Elles furent par la suite étendues aux régions de Ziguinchor, Kolda et Tambacounda, grâce à une contribution de 1,7 million de dollars fournie par le GRS pour soutenir les activités des PE dans ces régions.

À partir de Dakar, une Unité de Gestion (UG), financée dans le cadre d'un accord de coopération avec New Transcentury Foundation, gérait et suivait toutes les activités du projet. Un Comité National du Projet, comprenant des représentants de l'USAID et des six ministères concernés, approuvait les propositions soumises par les ONG, examinait la politique globale du projet et les critères de sélection des bénéficiaires, et participait à des revues et évaluations périodiques du projet.

EXECUTION DU PROJETA      VOLET ONG

Il y eut un certain nombre de problèmes de gestion et d'exécution qui relevaient de la

conception du projet Beaucoup de ces problèmes apparurent tôt dans la longue histoire de ce projet, et furent résolus par des changements introduits en cours d'exécution

### 1) Complexité dans la conception du projet

Une des complexités du projet venait du mariage "force" des volets PE et ONG, très différents, sur la base de l'hypothèse qu'ils seraient complémentaires Au lieu de se renforcer mutuellement, ce couple de composants, ayant des objectifs différents et suivant nécessairement des méthodes d'exécution divergentes, fonctionna au détriment des activités du volet ONG, plus complexes et demandant un travail intensif de la part des gestionnaires

Aussi, l'exécution du projet fut complexe et lourde en termes de processus et fonctions Alors que l'UG avait la responsabilité de l'exécution, elle n'avait pas les pouvoirs correspondants L'effort requis pour obtenir les approbations était démesuré et réduisit considérablement la flexibilité que l'UG aurait dû avoir pour la prise de décisions

### 2) Temps de mise en marche

Il fallut environ deux ans et demi de plus, par rapport aux prévisions, pour mettre en place et démarrer toutes les unités du projet, réduisant ainsi de fait la durée de vie utile du projet de six à trois ans et demi Plus de deux ans s'écoulerent entre la préparation du Document de Projet (DBP) et la mise en marche de celui-ci

Les hypothèses sur la volonté et la capacité des ONG de participer au projet, sur le niveau de développement des OV, sur leur degré de préparation aux opérations de crédit en vue de financer leurs activités, s'avérèrent trop optimistes Le processus d'approbation des activités des sous-projets était excessivement lent

Une des conséquences de ce problème de délais fut que beaucoup moins d'OV que prévues furent touchées, et celles qui firent usage des services offerts eurent beaucoup moins de temps qu'on aurait souhaité pour travailler avec ces services

### 3) Recrutement des ONG participantes

Le nombre d'ONG désireuses de participer au projet fut, de loin, inférieur aux prévisions Le projet finalement travailla avec toutes les ONG qui réunissaient le minimum de conditions pour être acceptées

Ce manque d'intérêt était dû en partie au fait que beaucoup d'ONG percevaient les conditions de participation au projet et les restrictions imposées sur les activités comme étant trop contraignantes, et les exigences de l'USAID en matière d'audit et de soumission de rapports comme étant trop importunes Un aspect clé de l'approche du projet reposant sur l'octroi de crédits et le remboursement des prêts, approche que la plupart d'entre elles ne connaissaient ou connaissaient peu, beaucoup d'ONG repugnaient à participer à un

programme aussi reglemente

#### 4) Rigidite dans la selection des activites des sous-projets villageois

En insistant sur l'application du critere de solvabilite à toutes les activites des OV, on oubliait que le niveau de developpement institutionnel variait d'une OV a une autre, et que beaucoup de ces OV n'existaient même pas avant le projet

Du fait, en partie, de l'influence de la "strategie de crédit minimal" utilisée par l'autre volet du projet (PE), les sous-projets lucratifs etaient les seuls types d'activites que les OV pouvaient envisager. Le raisonnement suivi par l'UG et l'USAID/Senegal était que les sous-projets retenus devaient être rentables a court terme, capables de produire des revenus permettant de rembourser les prêts, de façon à financer d'autres sous-projets à partir du fonds de roulement

L'éventail et les types d'activites villageoises considerees solvables par le projet etaient severement circonscrits. Les projets villageois concernant les brise-vents, le reboisement et les arbres fruitiers, par exemple, etaient écartes du fait de leur rentabilite indirecte, a long terme

Au début, le Comite National du Projet aggrava le problème, en n'autorisant, pendant la saison seche, que les activites en rapport avec l'agriculture, de peur que le travail des ONG fût une entrave au travail des agents vulgarisateurs de l'Etat. Plus tard, cette exigence fut levee, mais 90% des sous-projets furent implantés dans deux secteurs seulement: l'élevage d'embouche et la production maraichere

La production maraichere s'avéra non lucrative dans beaucoup de cas, contredisant ainsi l'analyse economique du Document de Projet. A la fin, seul l'élevage d'embouche offrait un espoir raisonnable de succès, compte tenu de la politique du projet. Les opportunités de creation de revenus offertes aux OV etaient severement restreintes par le projet même, et les activites novatrices envisagees dans le DBP se virent exclues

#### 5) Disponibilite de credit ou developpement rural ?

Dans le volet ONG, la maniere dont le projet évolua opposa l'aspect developpement rural à l'aspect disponibilite de crédit. Le DBP disait tres peu sur le remboursement des prêts par les OV, se focalisant par contre sur les subventions aux OV et sur le developpement institutionnel des OV et des ONG. Le volet ONG semblait avoir été conçu comme une etape de preparation des OV a une participation ulterieure à des programmes de crédit

Cependant, le projet souffrit d'une confusion des objectifs, d'un déplacement de ses priorites, qui tendit a faire du taux de remboursement des prêts l'element primordial, par comparaison a la mesure, plus nuancee, de la croissance des OV et de leur implantation durable. L'importance accordee au taux de remboursement et les limites strictes de temps

et de types d'activités imposées par le projet aux sous-projets, détournerent les actions des OV, des ONG et de l'UG vers l'objectif lucratif durant la durée du projet

Soixante-cinq pour cent du principal du total de prêts accordés avaient été recouverts au moment de l'évaluation finale

#### 6) Participation limitée de l'USAID/Sénégal

En raison du caractère expérimental du projet, le DBP avait prévu que l'USAID serait chargée, dans une large mesure, de la supervision du projet et y apporterait son concours technique, tout en déléguant à l'UG son exécution. L'Accord de Coopération entre l'USAID et New Transcentury modifia cette conception du DBP, déchargeant "autant que possible l'USAID/Sénégal du poids de la gestion", et "laissant la responsabilité première de l'exécution du projet à l'Unité de Gestion (UG)"

L'hypothèse, erronée, du DBP selon laquelle l'USAID assurerait des tâches spécifiques de gestion, telles que la coordination des ONG et la supervision technique des activités dans le domaine agricole, put conduire à la sous-estimation du personnel nécessaire à l'UG. Par ailleurs, dès le début, ce fut un adjoint du chef de projet, déjà pleinement occupé, qui assura à peu près toutes les interventions significatives de l'USAID/Sénégal dans le projet. On n'accorda pas l'attention requise par l'Accord de Coopération à des tâches importantes telles que le recrutement des ONG et l'analyse technique de faisabilité agricole.

Cette intervention réduite de l'USAID, non compensée par un accroissement du personnel de l'UG, ajoutée aux idées fausses concernant la capacité technique des ONG, ne fit que contribuer à la prise de mauvaises décisions, qui coûtèrent cher, par des ONG et des OV mal préparées et inexpérimentées.

#### 7) Niveau d'effort et expérience du personnel de l'UG

Au début, l'UG semblait disposer d'un personnel adéquat et bien équilibré. Cependant, dès la fin de 1986, lorsque le projet s'était pratiquement séparé en deux parties distinctes, les problèmes de personnel devinrent aigus. Le spécialiste de la branche crédit affecté à l'UG, totalement accaparé par le volet PE, refusait de travailler avec le volet ONG. Ceci laissait effectivement le spécialiste des ONG et le spécialiste en formation seuls à gérer toutes les tâches du volet ONG : soutien et assistance à huit ONG (dont la plupart avait besoin d'une aide considérable), un programme de subventions et prêts en faveur de 57 OV exécutant 114 sous-projets, et un programme d'alphabétisation et de formation à la gestion du crédit pour 57 OV.

L'évaluation à mi-parcours recommanda que le personnel chargé du volet ONG fût accru, mais ce ne fut jamais fait. À l'achèvement du volet ONG, il y avait beaucoup de rancune entre l'USAID/Sénégal et le personnel du volet ONG en raison du problème de personnel.

8) Le rôle du Comité National du Projet (CNP)

Alors que le DBP décrivait le CNP comme un comité chargé de l'élaboration de la politique du projet, le Résumé Analytique le décrivait comme un comité de gestion, responsable de l'approbation des sous-projets. Cependant, le haut niveau hiérarchique des membres du CNP leur permettait difficilement d'assumer la gestion du projet ou l'étude détaillée des dossiers des sous-projets.

Le caractère expérimental, pilote, du projet, dans les aspects dispense de crédit et participation des ONG à un projet d'envergure, entrepris à un moment économiquement périlleux au Sénégal, contribua probablement à l'approche excessivement prudente de la part du GRS, qui tenait à suivre de très près les activités du projet. Cette gestion et ce suivi rapprochés du projet se relâchèrent considérablement vers la fin du projet, lorsque son caractère bénin devint clair à tous.

9) Coordination et communication entre ONG

Le projet offrit l'occasion aux ONG d'apprendre les unes des autres, de devenir des participants plus efficaces dans le développement rural et la promotion de l'entreprise. Cependant, cette occasion ne fut pas exploitée.

L'UG rassembla les ONG pour leur donner une formation qui leur permettrait de mieux fonctionner dans le cadre du projet, mais ne se crut pas obligée de faciliter la communication entre ONG et leur apprentissage réciproque. Il y eut relativement peu d'échanges entre les huit ONG participantes, malgré le fait que beaucoup des difficultés avec lesquelles elles se débattaient leur étaient communes (problèmes techniques, commercialisation, renforcement des OV, etc.)

De même, il y eut relativement peu d'échanges entre les membres des OV participantes, alors qu'ils avaient beaucoup à apprendre les uns des autres.

10) Suivi et évaluation

Les données sur les activités de crédit étaient collectées trimestriellement, mais il n'y avait pas de système de suivi effectif pour les autres aspects du volet ONG. Le système de suivi des prêts mis en place par l'UG ne lui fournissait pas de rapports contenant les renseignements clés sur l'état du portefeuille de l'UG, qui lui permettraient de prendre des décisions éclairées concernant la gestion du crédit. L'UG ne préparait pas de rapports sur l'administration du crédit, qui l'aideraient dans son action, et ne pouvait pas suivre effectivement ses prêts.

Le volet ONG manquait de données de base par rapport auxquelles évaluer l'avancement du projet.

### 11) Le Programme d'Education Villageoise (PEV)

Le PEV, l'une des vedettes du projet, ne figurait pas à l'origine sur la liste des réalisations prévues dans le DBP. Après l'évaluation à mi-parcours et la modification du DBP qui s'ensuivit, le PEV fut mis sur pied pour apprendre aux villageois à lire et à écrire, et leur donner une formation élémentaire qui les aidât à réaliser leurs propres projets.

Le PEV dura deux ans, pendant lesquels 1 000 villageois y prirent part. Deux cents leçons furent développées en wolof et serer, ainsi que des guides méthodologiques dans les deux langues et un manuel sur la gestion des projets en wolof.

### B VOLET PETITES ENTREPRISES

#### 1) Institutionnalisation

Depuis Juin 1985, le projet aidait les PE à s'engager dans des activités génératrices de revenus. Au départ, il était présumé qu'une fois que le projet serait en marche et aurait prouvé que le crédit aux PE était une activité viable et lucrative, les banques commerciales locales prendraient la suite de cette activité et l'incorporeraient à leurs propres activités.

Le projet mit au point un modèle efficace de crédit aux PE. Ce succès du début, et la demande d'aide du GRS en vue de la création d'emplois, conduisit à la décision d'étendre à Dakar les activités de crédit aux PE.

Cependant, dès 1988, il était évident que les banques n'étaient intéressées ni par cette activité ni par le portefeuille de prêts aux PE, et la décision fut prise de créer une institution qui continuerait cette activité à la clôture du projet. Aucune action ne serait entreprise pour formaliser une telle institution avant que le projet n'ait prouvé sa viabilité financière.

En Janvier 1990, le volet crédit aux PE fut physiquement séparé du volet ONG (tout en continuant, du point de vue technique, à faire partie du Projet Développement des Collectivités Locales et de l'Entreprise Privée). Cette activité de crédit fut nommée ACEP (Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée). Dès 1991, le volet ACEP commença de prouver sa viabilité financière.

Par ailleurs, la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) avait pris conscience du besoin urgent de promouvoir l'épargne et les institutions de crédit. Elle avait commandé plusieurs études en vue de trouver le cadre légal le plus approprié permettant à ces institutions d'opérer efficacement au Sénégal. Au même moment, l'ACEP avait identifié les critères et conditions les plus importants qui lui permettraient d'opérer efficacement en tant qu'institution viable et lucrative. Ces critères et conditions étaient : 1) être exonérée d'impôts, de façon à assurer sa viabilité financière ; 2) avoir le droit d'établir les taux d'intérêt applicables à l'épargne et au crédit ; 3) avoir la faculté de solliciter et de recevoir l'épargne du public en général, et de recevoir des subventions et lignes de crédit.

de pays bailleurs de fonds et autres organismes , 4) demeurer une institution privée, sans interférences extérieures

Sur la base de ces critères, et après avoir examiné les conclusions des études préliminaires entreprises à la demande de la BCEAO, la direction de l'ACEP décida que le type d'institution le plus approprié pour prendre la suite des opérations de l'ACEP serait une Cooperative de Crédit. L'USAID fut d'accord avec ce concept et put convaincre le Ministère des Finances de mettre en place une législation provisoire visant la création de coopératives de crédit.

La législation provisoire fut promulguée en Février 1993, et au début de Mars 1993 l'inscription fut ouverte en vue de la création de la nouvelle Cooperative de Crédit. À la fin de Mars 1993, les membres fondateurs établissaient officiellement l'Alliance de Crédit et d'Épargne pour la Production (ACEP), destinée à prendre la suite des activités de l'ancienne ACEP. En Mai 1993 le Ministère des Finances approuva officiellement les statuts de la nouvelle institution et lui accorda l'autorisation d'exercer.

Des la fin de Novembre, l'institutionnalisation du projet avait été techniquement achevée. Cependant, elle était incomplète du fait que la nouvelle institution ne pouvait commencer de fonctionner et assumer les opérations de l'ACEP tant que les avoirs fournis par le projet à cette dernière n'étaient pas transférés à la nouvelle institution. L'Accord de Subvention ne définissait pas clairement les conditions et procédures de transfert de ces avoirs. Ceci fut la cause de confusion et de malentendus quant à la disposition finale des ressources du projet. Le transfert eut lieu finalement en Décembre 1993.

## 2) Structure et personnel de l'ACEP

Avant la création de l'ACEP, le volet PE était structuré dans une large mesure pour la production de rapports plutôt que pour la réalisation de résultats financiers. Les spécialistes consacraient beaucoup de temps à la préparation d'analyses financières pour chacune des demandes de prêt reçues, malgré le fait que les données dans le secteur informel étaient non existantes ou non fiables. Les chefs d'agence étaient tenus de produire des rapports d'activités mensuels, des comptes rendus détaillés des visites aux clients, etc. Ainsi que l'exprimait un ancien cadre du volet PE "C'était un projet, pas une affaire".

La nouvelle direction changea radicalement la structure du volet PE. Celui-ci fut physiquement séparé du reste du projet et renommé ACEP (Agence de Crédit pour l'Entreprise Privée). La structure de l'organisation fut changée pour se conformer à un modèle visant la régionalisation des services financiers de l'ACEP. Les postes d'analystes financiers furent supprimés et le poste de directeur régional fut créé. Chaque directeur régional était responsable du portefeuille et de la supervision de quatre ou cinq succursales. Toute la comptabilité, tout le suivi des prêts, etc furent placés sous la responsabilité du siège. Grâce à une structure d'appui à partir du siège, les succursales et le directeur régional n'avaient à s'occuper que de développer le volume des affaires et de

maintenir la qualité des prestations

Entre 1989 et Octobre 1992, le représentant de New Transcentury occupa les fonctions de directeur de l'ACEP. En Octobre 1992, un Sénégalais fut nommé directeur général. Au moment de l'évaluation du projet, l'ACEP employait 29 professionnels, dont 23 opérant sur le terrain. Un attribut important de la culture organisationnelle si différente de l'ACEP était le travail en équipe des employés, échangeant informations et expériences, chaque membre se sentant responsable de l'ensemble.

### 3) Procédures financières et comptables de l'ACEP

L'équipe d'évaluation trouva le Manuel de Procédures de l'ACEP complet et précis. À son avis, l'excellent portefeuille de prêts de l'ACEP était la preuve de l'efficacité des procédures financières et comptables de l'institution.

Les systèmes financier et comptable de l'ACEP étaient régulièrement vérifiés. En 1993, l'USAID engagea la filiale locale de Price Waterhouse pour la vérification des états financiers soumis par l'ACEP. La firme ne fut pas en mesure de procéder à la vérification, expliquant que les états financiers de l'ACEP ne pouvaient pas être purs du fait que la comptabilité n'était pas tenue en partie double. La comptabilité de l'ACEP, lorsqu'elle faisait partie du projet, avait été établie, avec l'accord de l'USAID, principalement pour enregistrer les dépenses du projet, et n'était pas conforme à la réglementation comptable du Sénégal. Après beaucoup de discussions au fil des années, il fut finalement convenu que l'ACEP instituerait une comptabilité à partie double à partir du moment où elle deviendrait une institution financière autonome. Pendant l'année fiscale 1993, l'ACEP maintint les deux systèmes comptables.

### 4) Facteurs ayant contribué au succès du projet

Parmi les facteurs ayant contribué au succès du projet, l'équipe d'évaluation plaça d'abord et avant tout le travail effectué par le spécialiste de la branche crédit de New Transcentury. Les autres facteurs furent

- Autonomie totale de l'ACEP. Pouvoirs exécutifs donnés à l'équipe d'assistance technique, sans interférence ou interventions de l'USAID ou du GRS. Protection assurée par l'USAID à l'ACEP contre toute pression politique extérieure.

- Groupes cibles choisis parmi les petites et micro entreprises n'ayant pas accès aux prêts offerts par les institutions classiques. Les emprunteurs avertis, connaissant le système bancaire, écartés pour éviter le risque d'abus du nouveau système mis en place. Les montants des prêts fixes de façon à permettre leur octroi sur la base de la personnalité de l'emprunteur et des garanties présentées et non sur la base d'études de faisabilité compliquées. Présence de l'ACEP dans des zones où les institutions de crédit étaient absentes. Visites fréquentes des chefs de succursale de l'ACEP à leurs clients pour s'assurer

de l'usage approprié des fonds du prêt et du remboursement à la date prévue

- Frais administratifs très réduits et succursales installées dans des bureaux simples et modestes Politique de participation aux bénéficiaires des employés de l'ACEP, et en particulier des chefs de succursale

#### 5) Après l'achèvement du projet, l'avenir

Le Ministère des Finances avait la responsabilité de suivre les activités des coopératives de crédit, et avait l'intention de maintenir un environnement favorable qui permettrait à cette institution nouvellement créée de développer ses activités et d'étendre ses services dans le secteur agricole

Pendant les deux dernières années du projet, plusieurs bailleurs de fonds exprimèrent leur désir de soutenir les activités de l'ACEP après l'achèvement du projet Une importante coopérative de crédit canadienne donna son accord pour fournir de l'assistance technique pendant trois ans, avec un financement du Gouvernement canadien

### REALISATIONS DU PROJET

#### A VOLET ONG

Le projet fut conçu en 1983 en tant que projet pilote, en partie, pour vérifier l'hypothèse selon laquelle les ONG pourraient être une alternative efficace aux prestations gouvernementales traditionnelles destinées à satisfaire les besoins des petits agriculteurs en biens et services

Les objectifs du début de projet, 25 à 30 ONG participantes, fournissant leurs prestations à 200 OV, furent révisés à la suite de l'évaluation à mi-parcours, et réduits respectivement à 8 ONG et 55 à 60 OV

À l'achèvement du volet ONG, les huit ONG avaient reçu un appui institutionnel et une formation considérables, et avaient acquis une vaste expérience en travaillant dans les projets de développement des communautés rurales Elles avaient acquis également une grande expérience des programmes de crédit en zone rurale

Les huit ONG travaillèrent avec 57 OV, conçurent et dirigèrent quelque 114 sous-projets villageois Cinq continuèrent de collaborer avec les OV qu'elles avaient soutenues dans le cadre du projet, et recherchèrent le financement nécessaire auprès de sources extérieures au projet Les trois autres ONG cessèrent leur travail avec les OV lorsque cessa le financement du projet

Des 57 OV, au moins trois pouvaient être considérées pratiquement autosuffisantes à la fin

du projet, avec le savoir-faire en matière de direction, gestion et finances leur permettant d'entreprendre avec succès des projets générateurs de revenus et de développement communautaire

D'autres OV affirmerent que leur participation au projet leur avait donne le sens de la solidarité et l'expérience du travail en commun

Le PEV fut d'une grande qualité, et hautement appréciée par les paysans. Les membres des OV parlaient avec une recherche inhabituelle lorsqu'ils discutaient de crédit, de prêts, d'intérêts, de taux de remboursement, de pratiques de gestion des affaires, et autres. Ainsi que permettaient de le mesurer le taux de remboursement plus élevé et la cohésion du groupe des OV qui participèrent le plus intensément au programme, le PEV contribua à développer en elles le sens de l'appropriation, un élément clé de la durabilité et de l'autonomie.

En tant que projet pilote, le volet ONG démontra que les ONG pouvaient fournir des biens et des services aux communautés rurales. Le projet renforça la capacité des ONG de travailler efficacement dans les zones rurales, leur donnant ainsi la possibilité de remplir les vides créés dans le domaine du développement rural par la politique de décentralisation du GRS.

Apparemment, le projet aida aussi à changer l'attitude du GRS vis-à-vis des ONG nationales et internationales. Au début méfiante, doutant de leur capacité de gérer des projets de développement rural, elle devint une attitude d'acceptation et de désir de travailler avec l'USAID et d'autres bailleurs de fonds pour les aider à se développer.

## B VOLET PETITES ENTREPRISES

Le projet atteint tous ses objectifs et dépassa les résultats escomptés.

L'institutionnalisation du projet à travers la création d'une coopérative de crédit fut achevée sur le plan légal. Les avoirs du projet furent transférés à la coopérative. L'institution financière privée qui reprit les activités lucratives de l'ACEP commença à fonctionner en 1994.

Le caractère lucratif du projet fut démontré. Les bénéfices enregistrés s'élevèrent à 19,97 millions de Francs CFA en 1991, à 63,62 millions en 1992, et à 56,36 millions à la fin du mois d'août 1993. Des procédures, des manuels et un système de gestion du crédit appropriés étaient en place et repris dans d'autres régions du Sénégal.

À la fin d'août 1993, quatre mois avant l'achèvement du volet PE, 3 793 entreprises avaient bénéficié de crédits dans le cadre du projet, contre 1 750 prévues au départ.

À cette date, 2 209 prêts examinés avaient permis la création de 2 477 nouveaux emplois,

contre un total prévu de 800 emplois nouveaux Ceci représentait 1,12 nouvel emploi par prêt , en projetant ce facteur sur un total de 5 412 prêts consentis par l'ACEP, cela représentait 6 061 emplois nouveaux potentiels

Un modèle fut créé pour l'institutionnalisation et la multiplication des institutions de credit aux PE en milieu urbain Le Sénégal promulga une législation provisoire pour permettre a ces institutions de fonctionner jusqu'a ce qu'une legislation permanente fût mise en place Celle-ci devait être approuvée par la Banque Centrale de l'Afrique de l'Ouest en 1994

## ENSEIGNEMENTS TIRES

### A VOLET ONG

La conception indiscutablement compliquée du projet fut en elle-même un défaut majeur

La conception n'était pas réaliste quant au calendrier d'exécution envisagé, ce qui réduisit l'efficacité et l'impact du projet

La perception qu'avaient les ONG du projet et des procédures de l'USAID constitua un obstacle à leur recrutement, réduisant le nombre de candidats et retardant l'intervention des ONG qui finalement participèrent au projet

La rigidité des critères relatifs aux sous-projets, et leur application, allèrent à l'encontre des objectifs économiques du projet

Les objectifs plus vastes de développement rural pâtirent de l'importance attribuée, en tant que critère étroit de succès, à la fourniture de crédit

L'exécution du volet ONG fut moins effective du fait d'un manque de personnel adéquat

L'intervention excessive du CNP fut un poids qui entrava le bon fonctionnement du projet

Le fait de ne pas avoir consacré des ressources pour favoriser la communication et la coordination entre ONG, priva le projet de l'occasion d'améliorer l'efficacité des ONG et d'accroître la durabilité à long terme des OV

Le système de suivi inapproprié limita la faculté de l'UG d'identifier et de diagnostiquer les problèmes institutionnels, de gestion et techniques, et d'aider les ONG et OV à les résoudre

Un programme solide et fonctionnel d'alphabetisation et de formation peut avoir une influence considérable sur la durabilité à long terme des OV

Le projet demonstra qu'il y avait un besoin pressant de credit en zone rurale pour stimuler la production, et que, les conditions appropriees etant reunies, les groupements de production ruraux etaient avides d'emprunter et de rembourser

## B VOLET PETITES ENTREPRISES

A l'avenir, les accords de projet devraient définir clairement le sort des avoirs du projet, une fois celui-ci arrive a sa fin, et decire en détail la procedure a suivre pour la disposition de ces avoirs

Au début de projets similaires, où le contrôle des états financiers et de resultats est important, l'USAID devrait s'assurer que le projet etablisce un systeme comptable qui respecte les lois et les procedures du pays hôte Ceci permettrait a l'USAID d'obtenir un etat financier certifie conforme en fin d'année L'USAID et le Contractant doivent s'efforcer de comprendre et savoir interpreter les systemes comptables en usage dans le pays hôte, et de faire les ajustements necessaires pour reprendre aux exigences de l'USAID

Il faut eviter de commencer un projet sans avoir une definition claire des objectifs a atteindre et du type d'institution qui prendra la suite du projet a son achevement Le cadre juridique regissant les activites d'une telle institution doit être en place au debut du projet



participantes aux entrepreneurs du secteur privé

### 3 Statistiques agricoles

Ce volet fournirait en temps utile des données précises sur la production céréalière et des données sur l'utilisation faite des intrants de production. Le Service des Statistiques Agricoles du MDR produirait et analyserait les données permettant de mesurer l'impact du projet et de la Nouvelle Politique Agricole.

### 4 Programme d'information par les médias

Ce volet appuierait l'extension des programmes de privatisation, de crédit et de collecte de données. Il réaliserait des campagnes appropriées d'éducation et de promotion visant à diffuser l'information disponible aux producteurs, consommateurs et distributeurs, afin de les encourager à utiliser un ensemble d'intrants de production se complétant du point de vue technique.

## EXECUTION DU PROJET

### 1 Sélection du contractant

Pendant les premières deux années et demie, l'exécution du projet souffrit d'une série de retards. La Demande d'Offres fut lancée fin Novembre 1987, la sélection du contractant fut achevée en Juin 1988, et les négociations entre le MDR et Chemonics, le contractant choisi, n'aboutirent qu'en Novembre 1988.

En raison des procédures inflexibles de passation de marchés du GRS, le MDR et Chemonics durent négocier deux contrats séparés, qui furent finalement signés en Juillet et Août 1989 respectivement. Chemonics et l'Université de l'Arizona passeront un contrat de sous-traitance pour la gestion de la formation des participants et la fourniture d'assistance technique de courte durée.

L'USAID signa un contrat avec la Citibank pour la gestion du fonds de roulement devant servir à accorder des crédits (neuf millions de dollars).

### 2 Assistance technique

Du fait du retard dans le choix du contractant et dans les négociations qui précéderont la signature des contrats, le contractant eut des difficultés à remplir dans des délais raisonnables les cinq postes de l'équipe d'assistance technique résidente. Le Chef d'Équipe arriva au Sénégal en Décembre 1988, au titre d'un arrangement de pré-contrat, et trois autres experts arrivèrent en Avril-Mai 1989, trop tard pour planifier et exécuter des actions dans les quatre volets pendant la campagne agricole de 1989. L'un d'eux quitta son poste.

definitivement à la mi-Juillet pour raison de sante Le retard se prolongea lorsque l'USAID decida de faire suspendre le recrutement pour les deux postes vacants

Il avait été prévu 58 mois-personnes d'assistance technique à court terme Au moment de l'évaluation du projet (3½ ans après l'approbation du projet, 1½ avant sa date d'achèvement), quelques mois-personnes seulement de cette assistance avaient été utilisés

De même, cinq cadres sénégalais seulement, sur les neuf prévus, avaient été envoyés à l'étranger pour une formation de longue durée

### 3 Problèmes de conception et d'exécution du projet

De nombreuses contradictions furent constatées entre les documents d'élaboration du projet, l'Accord de Subvention et les contrats passés par le Sénégal, particulièrement en ce qui concernait l'objet, le but et les cibles du projet

Les ressources prévues lors de l'élaboration du projet étaient insuffisantes pour atteindre les objectifs multiples et vastes qui lui étaient assignés Ceci se manifestait clairement dans le cas des activités concernant les semences, où deux experts travaillant avec leurs homologues sénégalais devaient s'occuper de production de semences, contrôle de qualité et certification pour cinq céréales différentes, à l'échelle du pays

De même, le projet assignait un nombre excessif de tâches au chef de l'équipe résidente

La structure de gestion et de prise de décisions conçue pour le projet était compliquée et pesante, demandait la participation et l'approbation d'une multiplicité d'organismes et comités sénégalais autonomes, publics et privés, de plusieurs bureaux et niveaux hiérarchiques de l'USAID, de l'équipe d'assistance technique et de l'unité gouvernementale sénégalaise chargée du projet Cette diversité de décideurs fut l'une des causes principales des nombreux retards accusés dans des aspects clés de l'exécution du projet

Les attributions de pouvoirs entre les principaux organismes et individus responsables de l'exécution étaient mal définies au niveau de la conception du projet, et ne furent pas éclaircies en cours d'exécution Ceci eut pour résultat des luttes et conflits continus entre les différents intervenants, lors de la prise de décisions techniques ou financières, et créa tension et méfiance au sein de l'unité du GRS chargée du projet et au sein de l'équipe du contractant

Pareillement, il y eut mauvaise coordination et collaboration entre les nombreux bureaux, responsables et experts intervenant dans le projet

Malgré le fait que les contrats étaient passés entre le GRS et le contractant, le personnel de l'USAID/Sénégal, à plusieurs niveaux, intervint de façon inappropriée dans la prise de décisions relatives à l'exécution du projet, causant ainsi de la frustration parmi les membres

de l'unité chargée du projet Cette situation fut exacerbée par le manque de clarté quant aux centres de décision à l'USAID/Sénégal et les instructions contradictoires provenant de différentes parties de l'USAID

Au moment de l'évaluation du projet, 17,7 millions de dollars sur les 20 millions engagés étaient encore non utilisés

#### 4 Privatisation de la commercialisation des intrants et de la multiplication des semences

L'élaboration du sous-volet Multiplication des Semences se basa sur des hypothèses erronées, parmi lesquelles

- La privatisation et un meilleur contrôle de la qualité dans le domaine de la multiplication et de la certification des semences conduiraient à une utilisation considérablement accrue de semences céréalières de meilleure qualité et à l'augmentation concomitante de la production céréalière nationale Cependant, au moment de l'élaboration du projet, la vaste majorité des producteurs céréalières du Sénégal pratiquait, dans une large mesure, une agriculture de subsistance, et produisait 90% des céréales du pays dans les zones pluviales Ces agriculteurs préféraient les variétés de semence traditionnelles, n'avaient pas souvent accès aux semences améliorées, quelles qu'elles fussent, et ne disposaient pas de fonds pour acheter ces semences

- La privatisation de la fourniture d'intrants, en particulier des engrais, et une meilleure collecte de données relatives à leur utilisation, conduiraient à un meilleur accès des paysans à ces intrants, et donc à leur utilisation accrue Cependant, même les analyses qui ont précédé l'élaboration du projet confirmaient que la plupart des producteurs céréalières des zones pluviales n'avait ni les ressources financières pour acheter ces intrants ni le désir de les utiliser, compte tenu des risques climatiques et financiers que cela entraînait En raison de l'absence d'un service de vulgarisation solide à travers les zones de production céréalière, la plupart des agriculteurs manquait des connaissances techniques requises pour utiliser proprement ces intrants

Durant l'exécution du projet, les activités visant la privatisation des intrants étaient en grande partie intégrées au volet Crédit, du fait que le crédit aux fournisseurs d'intrants était le mécanisme principal servant à la promotion de la privatisation de la distribution des intrants

Les deux experts américains et leurs homologues se concentrèrent sur une région géographique et sur une céréale de base, avec l'intention d'étendre ensuite leur travail à d'autres régions et à d'autres céréales, selon les progrès réalisés et le succès de leurs premiers efforts

Sur les sept formations prévues au niveau de la licence ou du diplôme d'études approfondies

en rapport avec le domaine des semences, seulement deux spécialistes en semences furent envoyés aux États-Unis pour préparer un DEA. Les programmes de formation de courte durée prévus n'eurent pas lieu.

Pour répondre aux besoins du Sénégal en matière d'analyse des semences, et sous la pression des homologues sénégalais, l'USAID commanda du matériel de laboratoire non approprié, trop avancé du point de vue technologique, qui fut livré avant l'arrivée des experts en semences. Au moment de l'évaluation du projet, la plus grande partie du matériel était toujours sous emballage et non utilisé.

Au moment de ladite évaluation, on pratiquait la certification des semences, alors qu'il n'y avait pas de législation en la matière permettant de faire appliquer la réglementation sur le contrôle de qualité.

#### 5 Fonds de roulement pour le crédit

Il y avait incohérence et confusion entre les divers documents du projet quant aux bénéficiaires visés par le volet Crédit.

L'élaboration de ce volet se basa sur de nombreuses hypothèses qui s'avérèrent en grande partie mal fondées. Deux des hypothèses les plus notables

- Le crédit aux bénéficiaires cibles, les petites et moyennes entreprises (PME) actives dans le secteur céréalière, intéressait les banques commerciales, celles-ci étant disposées à leur consentir des prêts. On s'aperçut que les banques jugeaient hautement risquées les opérations avec les PME et que celles-ci manquaient généralement de garanties et d'expérience formelles en affaires, nécessaires pour avoir accès aux prêts des banques commerciales.

- Les banques seraient disposées à accorder des montants significatifs de crédit additionnel aux distributeurs d'intrants les plus importants ayant déjà emprunté le montant maximum consenti par les banques.

L'USAID et le MDR convinrent d'utiliser les fonds de crédit du projet pour lancer un programme d'essai d'un an, doté de 300 000 dollars, destiné à financer un nombre limité de producteurs maraîchers et de distributeurs d'intrants maraîchers. Cet essai permettrait d'évaluer s'il était faisable d'engager les banques commerciales dans des opérations de crédit aux groupes du secteur agricole considérés moins risqués par les banques. Il servirait aussi à tester le bien-fondé d'une stratégie de diversification des groupes cibles.

Aucune demande de fonds de crédit ne fut adressée à la banque fiduciaire par les banques commerciales admises à participer au programme d'essai.

Les processus de décision et de communication concernant les demandes de crédit et les

taux d'intérêt étaient mal appliqués les décisions tardaient à être prises, dans plusieurs cas, les décisions communiquées aux banques furent confuses ou ambiguës, les banques durent attendre six mois pour connaître la décision. Le processus de décision contournait le système d'examen des dossiers mis en place avec la Citibank, et impliquait directement l'USAID dans la prise de décisions.

En raison du lourd processus de prise de décision, le projet et l'USAID perdirent toute crédibilité auprès des banques. Par ailleurs, la ligne de crédit offerte par le projet était en concurrence directe avec d'autres sources de crédit offertes à des conditions plus avantageuses.

Les efforts de marketing pour stimuler la demande de crédit furent concentrés essentiellement sur un segment des bénéficiaires cibles, à savoir les fournisseurs les plus importants d'intrants et leurs distributeurs. Des efforts limités furent consacrés à informer d'autres groupes de bénéficiaires cibles, tels que les PME engagées dans la multiplication des semences, la commercialisation et la transformation des céréales, de la disponibilité du crédit.

Pourtant, le besoin et la demande de crédit étaient évidents dans certains secteurs d'activités relatives aux céréales et pour plusieurs autres types d'opérations agricoles et agro-industrielles.

## 6 Statistiques agricoles

Lors de l'élaboration du projet, la définition des tâches à entreprendre par l'expert statisticien était trop générale. Les objectifs et les priorités de la collecte d'information, les mécanismes pour la diffusion des données statistiques au secteur privé, étaient vagues. Ces problèmes ne furent pas tirés au clair au moment de développer le plan de travail.

Le volet Statistiques ne fut jamais proprement intégré dans le projet, le lien entre les activités statistiques envisagées d'une part, et l'objet et le but du projet d'autre part, ne fut pas reconnu.

Aucune assistance technique substantielle ne fut jamais fournie, en raison des retards dans la sélection du personnel et les conflits au sein de l'unité chargée du projet, qui aboutirent au départ de l'expert statisticien.

La méthodologie d'échantillonnage utilisée pour la production de données agricoles nationales, au moment de l'évaluation du projet, était incorrecte. Du fait du manque de ressources, et de l'absence de statistiques à l'échelon national permettant de guider la conception des enquêtes, la technique d'élaboration des échantillons utilisait la population des villages en tant qu'indicateur de l'activité agricole.

Les priorités du GRS avaient changé entre le moment de l'élaboration du projet et son exécution. Les priorités de la Division des Statistiques du MDR avaient évolué, et il n'était

pas évident qu'elle se chargerait de satisfaire les besoins spécifiques de données et d'analyses relatives à la privatisation

## 7 Programme d'information par les médias

Lors de l'élaboration du projet, les objectifs et cibles étaient restés vagues et excessivement larges. Ce n'était qu'une liste de possibilités, sans direction ni stratégie. La campagne dans les médias se fit sans coordination, sans lignes directrices quantitatives ou qualitatives, et ne sut pas transmettre un message cohérent sur le programme de privatisation de la NPA lancée par le GRS et sur le projet.

Les fonds prévus dans le cadre de l'assistance technique pour mettre en place une stratégie de communication de base, et pour élaborer des enquêtes, ne furent pas utilisés.

"Pour gagner du temps", l'USAID omit de faire appel à la concurrence et signa directement un contrat avec la firme locale Sene Communications. Cette entreprise indépendante, appartenant à un unique propriétaire, manquait de personnel, d'expérience professionnelle en marketing, d'expertise dans le domaine agricole, de connaissance du terrain, ou de ressources nécessaires pour entreprendre les tâches décrites au contrat. On ne vérifia pas la qualité des prestations fournies dans le cadre de précédents contrats passés avec l'USAID. La passation de ce contrat fut l'objet de contestations et de soupçons de la part des homologues du GRS.

Le contrat de l'USAID avec Sene Communications ne prévoyait aucun système de contrôle de la qualité de la production.

Il fut impossible à l'équipe d'évaluation de vérifier le nombre exact de séquences radiophoniques diffusées, en raison du manque de renseignements cohérents, concrets, sur les cibles envisagées lors de l'élaboration du projet, et en raison de la confusion quant aux enregistrements réellement produits. Il semblait que, sur 93 émissions radiophoniques programmées selon le contrat, 52 seulement furent produites. Aucune transcription, aucun calendrier ou information quant à leur diffusion n'étaient disponibles.

Un film vidéo fut produit, mais on ne trouva pas de copie.

Neuf pour cent (500 sur 5 500) des manuels furent produits. Ils étaient destinés aux paysans analphabètes. Compte tenu des symboles graphiques utilisés, trop génériques et modernes, il était douteux que les messages visuels fussent compris par les groupes cibles.

Les affiches produites présentaient des discordances entre le texte et le graphisme. Les couleurs et les graphismes utilisés n'étaient pas appropriés. Les concepts et les symboles n'étaient pas clairs. L'information transmise était trop générale et trop vague.

## 8 Conclusions

- a) Les buts du projet étaient trop ambitieux et peu réalistes
- b) Les fausses hypothèses posées au départ étaient dues, en grande partie, à l'insuffisance des analyses effectuées avant et pendant l'élaboration du projet, elle-même étant la conséquence de l'effort fait pour accélérer l'élaboration et l'approbation du projet
- c) Malgré leur défaillance, les analyses d'avant-projet présentèrent des conclusions significatives et pertinentes, qui furent cependant contredites ou ignorées par le Document de Projet et la documentation ultérieure relative à celui-ci
- d) Lors de l'élaboration du projet, le raisonnement suivi, s'efforçant d'intégrer des objectifs multiples et divers et des volets distincts et séparés, en un seul projet, ne se justifiait pas suffisamment du point de vue conceptuel, et par la suite fut une cause majeure des problèmes de gestion qui se présentèrent
- e) Le lien entre la conception, les objectifs spécifiques de chacun des volets du projet, et l'aboutissement de l'objet fondamental du projet - accroître la production céréalière nationale - n'était pas suffisamment démontré
- f) Le raisonnement suivi lors de l'élaboration du projet, limitant le soutien à un seul groupe de produits, les céréales, était inapproprié vis-à-vis de plusieurs activités du projet, spécialement la collecte de données et la fourniture de crédit. La structure du GRS en matière de collecte de données ne se prêtait pas à l'isolement d'un groupe de produit. Le centrage du crédit sur les céréales était un poids inutile ajouté à l'administration du crédit, et il était impossible de s'assurer que les utilisateurs du crédit limiteraient l'usage des articles achetés avec celui-ci aux céréales uniquement
- g) À la conception du projet, et lors de son exécution, on ne prêta pas suffisamment attention à la nécessité d'aider le GRS à développer et mettre en place une stratégie cohérente, concrète, de privatisation du secteur agricole et agro-industriel
- h) Le mécanisme de fourniture de crédit envisagé dans le projet n'était pas le moyen approprié pour accorder du crédit à la plupart des bénéficiaires cibles, particulièrement aux petites et moyennes entreprises actives dans l'agro-industrie et les opérations de multiplication des semences
- i) En raison du haut risque encouru, tout mécanisme de crédit conçu pour prêter aux entreprises agro-industrielles, en particulier les PME, nécessite des taux d'intérêt considérablement plus élevés que la fourchette de 5-7 pour cent envisagée lors de l'élaboration du projet
- j) Les besoins de crédit dans les sous-secteurs céréaliers agricole et agro-

industriel ne peuvent pas être satisfaits par le credit-fournisseur

k) L'intensification de la production céréalière dans les zones pluviales du Sénégal depend non pas de la privatisation de la multiplication des semences et de la fourniture des intrants, mais de plusieurs autres facteurs essentiels absents du projet variétés améliorées de semences céréalières capables d'atteindre de hauts rendements sans l'utilisation d'autres intrants coûteux , réseaux de distribution pouvant livrer ces variétés aux zones pluviales isolées, services de vulgarisation et de démonstration effectifs , accès aux techniques de traitement efficaces , accès au financement pour l'achat de matériel adéquat

l) Compte tenu des doutes croissants de l'USAID/Sénégal quant à la viabilité du projet et l'efficacité de sa gestion, l'USAID aurait dû faire évaluer le projet beaucoup plus tôt

Après étude du rapport d'évaluation, l'USAID décida de clore le projet

#### REALISATIONS DU PROJET

Les paysans apprirent les pratiques culturales appropriées basées sur leur propre travail Participation accrue des producteurs de semences privées Production de semences certifiées

La campagne de 1989 dans les mass média produisit 52 émissions radiophoniques de 30 minutes en six langues nationales , 36 réunions organisées au niveau de villages et de chambres de commerce, avec une audience de 1 214 paysans et 350 commerçants , deux affiches tirées à 500 exemplaires , manuels tirés à 500 exemplaires, et 1 500 exemplaires de brochures imprimés , un film en 16mm de 20 minutes

#### ENSEIGNEMENTS TIRES

On devrait résister aux pressions qui cherchent à accélérer l'élaboration et l'approbation de projets en passant outre aux recherches approfondies et à la vérification des hypothèses essentielles sous-jacentes

Les liens entre le but et les objectifs d'un projet, et les activités conçues pour les atteindre, doivent être vérifiés au stade de l'élaboration du projet Les mécanismes nécessaires pour assurer ces liens doivent être précisés au stade de l'élaboration du projet

Lors de l'élaboration d'un projet, les pouvoirs et les responsabilités attribués aux différents individus et institutions participants doivent être clairement établis L'exécution du projet ne devrait pas dépendre entièrement de la collaboration espérée de nombreux individus et organismes différents

La formulation d'une politique de privatisation et de projets efficaces depend d'une comprehension approfondie des operations, contraintes, preferences et besoins des organisations du secteur prive appelees à assumer les rôles precedemment joues par des organisations du secteur public

La privatisation en elle-même n'est pas une panacee aux problemes du secteur public. D'autres conditions et/ou facteurs sont nécessaires au succes des efforts de privatisation, tels que la disponibilité d'un produit de qualite a livrer, la demande effective de ce produit, une infrastructure et un reseau de livraison permettant la distribution du produit, l'accès aux ressources financières et a l'appui technique, etc

Pour que les firmes du secteur prive participent activement aux projets de l'USAID, les arguments les incitant à une telle participation doivent être attrayants, les directives doivent être claires mais pas trop restrictives, et un feed-back opportun doit leur être fourni. Les exigences relatives à la soumission de rapports et l'assistance aux reunions doivent être minimales

Une aide destinee a un but etroitement defini est probablement un mecanisme inefficace pour atteindre ce but, si les individus ou institutions recevant l'aide realisent toutes sortes de tâches sans rapport direct avec le but specifique. Un tel ciblage peut imposer des contraintes artificielles, nuisibles aux activités des beneficiaires. L'aide peut être utilisee a des fins autres que celles prevues

Le mecanisme de passation de marches par le pays hôte est plus lourd a gerer que d'autres mecanismes alternatifs, et est particulierement mal adapte aux projets complexes ou interviennent de nombreuses institutions gouvernementales du pays hôte

RESUME DE PROJET

IRRIGATION ET GESTION DE L'EAU, PHASE I	685-0280
Durée du Projet	AF 85 - AF 91
Coût Total du Projet	6 millions \$

Sources      Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal,  
                   Juillet 1988 et Mars 1990  
                   Rapport d'Evaluation à M1-Parcours, Pragma Corp ,  
                   Juillet 1990  
                   Rapport de Fin de Projet, USAID/Sénégal, Decembre 1991

DESCRIPTION DU PROJET

Ce projet faisait suite au projet Petits Périmètres Irrigués de Bakel (685-0208), qui fournit assistance technique et biens d'équipement, et finança 1 250 hectares de périmètres irrigués dans 23 villages (voir le Résumé de Projet s'y rapportant)

Le but du projet était de développer et d'améliorer la culture irriguée dans les villages du département de Bakel, et d'encourager la participation du secteur privé qui pourrait être étendue à l'ensemble du Bassin du Fleuve Sénégal. Les petites exploitations agricoles, et les entreprises fournissant des services en milieu rural et des intrants agricoles, constituaient les groupes cibles.

Le projet, combiné avec les programmes d'autres bailleurs de fonds, soutenait la Nouvelle Politique Agricole (NPA) promulguée par le GRS en 1984, qui réduisait le rôle de la Société d'Amenagement et d'Exploitation des Terres du Delta et des Vallées du Fleuve Sénégal et de la Faléme (SAED), organisme parapublic, dans la construction et l'exploitation des périmètres irrigués. La SAED retenait ses fonctions de planification, suivi et vulgarisation, mais devait, dans le cadre de ce projet, commencer de transférer le reste de ses responsabilités aux groupements d'agriculteurs et confier d'autres tâches aux entreprises du secteur privé. En vue de promouvoir l'extension rapide des périmètres irrigués villageois, le projet travaillerait avec les groupements d'agriculteurs à la conception et à l'équipement d'un périmètre moyen type qui pourrait être entièrement mis en place par des investisseurs privés et commerciaux.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Les documents "Vue d'Ensemble du Programme de l'USAID au Sénégal" de Juillet 1988 et Mars 1990 contiennent des erreurs dans la description du projet. Le premier indique que le projet fournirait une formation aux agriculteurs en matière de conception et de construction de périmètres irrigués, le second indique que la formation incluerait la planification de petits périmètres irrigués.

Le projet renforcerait la capacité d'évaluation et de planification de la SAED en matière de technologie, et fournirait une formation aux agriculteurs en matière d'exploitation et d'entretien des périmètres irrigués. Le périmètre villageois s'était déjà révélé rentable et pouvait être rapidement développé avec des investissements modestes. Toutefois, il fallait développer des périmètres moyens viables, susceptibles d'intéresser les investisseurs privés au développement de l'irrigation le long du Fleuve Sénégal.

Le projet contribuerait à résoudre les problèmes importants liés à la conception, au régime foncier et à la mécanisation des périmètres irrigués moyens.

## EXECUTION DU PROJET

Les recommandations faites en 1982 et 1985, lors des évaluations du projet Petits Périmètres Irrigués de Bakel, encouragèrent l'USAID à mettre à exécution ses plans pour une approche novatrice de la culture irriguée dans le département de Bakel. Ces évaluations avaient conclu que Bakel présentait un potentiel encourageant de développement par le secteur privé de cultures irriguées rentables. Elles mirent en relief le fait que Bakel pouvait supporter le développement continu de l'irrigation.

### 1 Problèmes de conception et d'exécution

Un spécialiste de l'élaboration de projets fut engagé de l'extérieur pour finaliser le Document de Projet (DBP). La phase d'élaboration se fit sans l'intervention d'un économiste ou d'un ingénieur spécialiste de l'irrigation, et la Mission ne demanda pas au spécialiste élaborant le projet de vérifier les informations disponibles. La plupart des renseignements qu'il utilisa concernant les rendements, le coût de pompage de l'eau, et les potentialités d'intervention du secteur privé, venaient des rapports préparés dans le cadre du projet antérieur.

Le projet fut exécuté en deux phases : a) une phase temporaire de Janvier 1986 à Février 1988, pendant laquelle l'assistance technique fut fournie par des techniciens ayant travaillé dans le projet précédent, engagés à titre individuel, et b) une deuxième phase, de Mars 1988 à Septembre 1990, pendant laquelle l'assistance technique fut assurée par une équipe de cinq spécialistes résidents et des consultants à court terme, fournis par Harza Engineering dans le cadre d'un contrat avec la SAED.

Il fallut plus de deux ans pour signer le contrat d'assistance technique de longue durée (appel à la concurrence lancé en Janvier 1986, contrat signé en Avril 1988). Le retard fut causé par la difficulté à attirer des techniciens qualifiés pour travailler dans la région reculée et inhospitalière de Bakel, le manque de spécialistes de l'irrigation compétents parlant français, les offres financières inacceptables, les négociations difficiles entre la SAED et Harza, et les difficultés à incorporer les clauses légales du GRS et de l'USAID dans un contrat du pays hôte.

Le Chef d'Equipe (CE), ingénieur de conception, et un ingénieur spécialiste de l'irrigation engage localement, furent renvoyés au bout de six mois de travail. Le CE fut remplacé immédiatement, l'ingénieur remplaçant (fraîchement diplômé) arriva six mois plus tard. Durant leurs missions respectives, ils se cantonnèrent la plupart du temps dans leurs bureaux et participèrent très peu au travail de terrain. De ce fait, les opérations sur le terrain, l'entretien des systèmes d'irrigation et le transfert de technologie reçurent peu d'attention. L'ingénieur agronome remit en marche avec succès la ferme pilote de la SAED. Les deux autres membres de l'équipe (spécialiste du développement rural et administrateur) ne fournirent pratiquement pas de formation significative au personnel de la SAED ou aux paysans. L'équipe d'assistance technique consacra un temps excessif aux tâches d'administration du contrat, cependant, la plupart du travail administratif fut mal fait et/ou inadéquat.

Les consultants à court terme furent, pour la plupart, très efficaces. Ils mirent au point un système de suivi socio-économique et produisirent une série de rapports et d'études. Ces études fournirent des données substantielles sur les maladies transmises par l'eau, les opérations des coopératives, le crédit, la commercialisation, les pratiques de production agricole dans la zone du projet, le potentiel d'intervention du secteur privé local dans l'agriculture irriguée, la rentabilité commerciale des périmètres irrigués.

Les conclusions présentées dans ces études furent de grande valeur lors de l'évaluation du projet en 1990, et aidèrent l'USAID à prendre la décision d'arrêter le projet - en particulier la Phase I de l'étude de faisabilité sur les périmètres irrigués de taille moyenne, qui arriva à la conclusion que ce type de périmètre n'était pas rentable du point de vue commercial, étant donné les conditions économiques et climatiques régnant dans la zone de l'étude.

La capacité de gestion de la SAED s'avéra également inefficace. Bakel est la zone la plus éloignée du territoire où la SAED opère. En raison de son manque d'agréments, des conditions climatiques sévères et de son isolement, ce poste était considéré éprouvant. La SAED de Bakel était une Délégation de moindre importance, avec des cadres jeunes et moyens non motivés (ce n'est qu'après des demandes répétées de l'USAID qu'un Ingénieur Délégué compétent fut affecté à Bakel vers la fin de 1989).

De ce fait, le programme de constructions financé par le projet fut mal géré, du point de vue administratif et technique. La SAED fut incapable de développer une stratégie encourageant la participation du secteur privé à la conception et l'équipement des périmètres irrigués, et à la fourniture de services aux paysans. La SAED géra mal le contrat Harza, et ses problèmes financiers persistents limitèrent sérieusement ses opérations dans la zone de Bakel.

## 2 Evaluation du projet

Le rapport d'évaluation à mi-parcours de 1990 confirma que Bakel avait été un mauvais choix pour démontrer la reproductibilité des périmètres irrigués villageois (PIV). Le climat

est inclement et la pluie relativement abondante dans la zone de la Faleme. Les coûts de pompage sont élevés en raison de la forte pente des berges dans la partie amont, qui augmente la pression de la colonne d'eau. La rareté des sols argileux et des terres d'alluvions milite contre la culture du riz (très peu de riz est cultivé dans cette zone). L'éloignement de Bakel des marchés et sa marginalité générale sont aussi des facteurs négatifs.

L'équipe d'évaluation trouva que les hypothèses du Document de Projet étaient des extrapolations basées sur des données non confirmées. Les rendements agricoles estimés des PIV atteignaient les records mondiaux, et les coûts d'irrigation étaient grossièrement sous-estimés. Sur la base de ces hypothèses erronées, les taux de rentabilité financière et économique espérés dépassaient 15%.

Le taux de rentabilité financière des PIV, calculé avec différentes associations de cultures, s'avéra négatif. Donc, les PIV n'étaient pas reproductibles (d'après le rapport d'évaluation, pas un seul des PIV construits dans la zone de Bakel depuis 1977 avait été financièrement rentable).

L'accroissement du rendement à l'hectare n'eut pas lieu. Le Document de Projet sous-estima le fait que le but principal des agriculteurs était d'assurer une production de subsistance, avec un intérêt secondaire seulement pour la production commerciale de la part de quelques groupes. Il y eut un effet multiplicateur minime en termes d'emploi, et ce ne fut pas évident qu'il y eut renversement de la tendance à l'émigration de longue durée, caractéristique de la population de Bakel - à l'origine, l'un des premiers buts du projet.

Bien que les PIV ne fussent ni viables ni reproductibles, avec les associations de cultures essayées, l'oignon se révéla une culture prometteuse. La diversification des cultures était appliquée, essentiellement pendant la saison sèche, aux légumes et fruits cultivés en irrigué. Le manque de circuits d'écoulement de la production demeura une contrainte décourageant l'intensification des cultures irriguées.

La conception des PIV était généralement acceptable, mais leur construction était, pour la plupart, non satisfaisante, en raison du mauvais suivi par le personnel de la SAED et du mauvais choix des sites. Du fait de cet équipement défectueux, plus de 500 hectares avaient été abandonnés par les agriculteurs, et le restant était cultivé de façon non intensive.

Le désengagement de la SAED de la prestation de tous services, à l'exception des services de vulgarisation et de formation, créa un vide. Les tentatives pour amener la privatisation à remplir ce vide furent retardées en l'absence d'une reorientation appropriée des groupements d'agriculteurs.

La communication entre la SAED, Harza et l'USAID fut inefficace. L'absence de délimitation claire des pouvoirs fut la cause de relations de travail peu satisfaisantes entre la Délégation de la SAED à Bakel et l'équipe d'assistance technique.

L'équipe d'assistance technique manqua de produire un certain nombre de résultats. L'intégration de Harza avec la SAED fut mauvaise et se traduisit par la duplication et la divergence des activités, situation malaisée pour les deux parties.

A Bakel, l'offre par le secteur privé, et la demande de services destinés aux agriculteurs, étaient inexistantes.

L'approbation par la SAED des groupements d'agriculteurs qualifiés pour recevoir du crédit n'était pas basée sur la viabilité de l'investissement nécessitant le financement, mais plutôt sur la capacité de remboursement de la dette à la SAED. Par ailleurs, le non-paiement des dettes pouvait être attribué au manque de rentabilité des cultures irriguées, dû en partie à l'équipement défectueux des PIV par la SAED.

Le concept traditionnel, qui orientait les PIV vers la production de subsistance et la distribution équitable des bénéfices, s'opposait au concept de rentabilité et de viabilité économique promu par le projet.

La visite d'observation à des réseaux d'irrigation le long du Fleuve Niger, au Niger, organisée en Octobre 1989 au profit de neuf agriculteurs et chefs de village de Bakel, était sans rapport avec l'expérience des PIV.

La traction bovine semblait avoir de l'avenir dans la région. Il y avait un marché bien développé où ces animaux pouvaient être achetés et vendus. Cependant, au moment de l'évaluation, quelques animaux seulement avaient été dressés à la traction.

Sur la base des recommandations de l'évaluation effectuée en Mai-Juin 1990, l'USAID et le GRS décidèrent d'arrêter le projet à la date du 31 Mars, 1991.

### REALISATIONS DU PROJET

De 1986 à 1988 le projet finança, par la procédure de Remboursement de Montant Fixe, l'équipement de 239 hectares de nouveaux périmètres irrigués (contre 800 hectares prévus) et la réparation de 50 hectares (contre 400 hectares prévus). La SAED, avec ses propres fonds, construisit plus de 500 hectares de nouveaux réseaux entre 1986 et 1990.

Le projet finança également l'achat et l'installation de 18 pompes.

Une ferme pilote de 14 hectares, qui avait cessé toute activité en 1986-87 en raison du manque de fonds de la SAED, fut remise en marche par l'équipe d'assistance technique, qui conçut et mit en place un excellent programme de démonstration.

Un système de suivi socio-économique fut mis en place à Bakel. Il produisit une enquête de base de 50 familles paysannes, un modèle analytique d'agriculture irriguée et une analyse

de données socio-économiques pour les hivernages de 1989 et 1990. À partir de ce système, la SAED de Bakel démarra une banque de données.

Une série d'études fut menée à bien, ces études fournirent des données substantielles sur les maladies relatives à l'eau d'irrigation, les opérations des coopératives, le crédit, la commercialisation, les pratiques de production agricole dans la zone du projet, le potentiel d'intervention du secteur privé local dans l'agriculture irriguée, la rentabilité commerciale des périmètres irrigués.

Formation au Sénégal a) des visites à la ferme pilote furent organisées au profit de 16 agriculteurs et de 37 dirigeants de groupements d'agriculteurs pour y observer les essais effectués, b) une formation fut fournie à 9 paysans sur le fonctionnement des pompes, à 30 contrôleurs sur les techniques de gestion de l'eau, à 30 techniciens sur les pratiques de gestion de la production, à 27 agents comptables sur le contrôle des approvisionnements et des stocks, à 27 manipulateurs de boeufs sur la traction bovine - 27 paires de boeufs furent également dressés.

Une tournée d'observation fut organisée par l'USAID en Janvier-Février 1991 au profit de huit agriculteurs de Bakel, pour visiter des systèmes d'irrigation appropriés au Niger.

Le projet finança la construction d'un bâtiment de 8 bureaux à la Base de la SAED à Bakel, et la rénovation de six maisons pour l'équipe d'assistance technique.

### ENSEIGNEMENTS TIRÉS

L'exécution de projets de grande échelle devrait être précédée de projets pilotes pour vérifier si les attentes sont justifiées. Dans le cas de ce projet, son exécution n'était pas nécessaire pour se rendre compte que les buts fixés n'étaient pas réalistes - des essais pilotes auraient suffi.

Le paddy a besoin de trois fois plus d'eau que la plupart des cultures pour produire un bon rendement. Le pompage de l'eau est toujours coûteux et n'est pas normalement conseillé pour la production de riz. Les projets similaires devraient être déconseillés à l'avenir.

La bonne communication entre toutes les parties intervenant dans un projet est essentielle. L'absence de communication entre l'USAID, la SAED et l'équipe d'assistance technique fut en grande partie la cause de la dissipation des fonds sans résultats tangibles.

Une délimitation précise des pouvoirs et responsabilités devrait être décrite avec précision dans tous les contrats. Dans ce projet, le partage de responsabilités entre l'équipe d'assistance technique et l'équipe homologue ne fut pas adéquatement établi, ce qui provoqua un conflit d'autorité entre le représentant de la SAED et le chef de l'équipe d'assistance technique.

Il est extrêmement difficile de mobiliser une équipe d'assistance technique efficace pour travailler dans des sites de projet reculés. Une analyse détaillée des contraintes possibles devrait être entreprise avant de lancer des programmes de développement dans de telles zones.

L'expertise, les qualifications et l'expérience des experts étrangers devraient être soigneusement évaluées au regard du travail à faire, au début de leur mission et ensuite de façon périodique pendant la durée de celle-ci.

La capacité, en matière de passation de marchés, de l'organisme exécutant du pays hôte doit être évaluée pendant l'élaboration du projet. Ceci aidera à déterminer assez tôt la meilleure méthode de passation de marché à suivre, et à prévenir des retards inutiles dans l'exécution du projet.

Pendant la phase de conception du projet, l'USAID devrait vérifier soigneusement les priorités du pays hôte et sa capacité à exécuter l'activité envisagée.